

# АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ ЩОДО ВІДПОВІДНОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИМ СТАНДАРТАМ

проєкту Закону про внесення змін до Закону України  
«Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю  
в Україні» щодо удосконалення механізму забезпечення  
розумного пристосування



**Моніка Смуш-Кулеша**

докторка юридичних наук,  
Лодзький університет, Польща  
міжнародна консультантка Ради Європи

Серпень 2026 року



European  
Social  
Charter

Charte  
sociale  
européenne

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE





# АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ ЩОДО ВІДПОВІДНОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИМ СТАНДАРТАМ

проєкту Закону про внесення змін до Закону України  
«Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю  
в Україні» щодо удосконалення механізму забезпечення  
розумного пристосування

**Моніка Смуш-Кулеша**

докторка юридичних наук,  
Лодзький університет, Польща  
міжнародна консультантка Ради Європи

**Рада Європи**

Погляди, висловлені в цій публікації, належать авторці і необов'язково відображають офіційну політику Ради Європи.

Усі запити щодо відтворення чи перекладу всього чи частини цього документа потрібно скеровувати в Директорат зв'язку (F-67075 Strasbourg Cedex або на електронну адресу publishing@coe.int). Усю іншу кореспонденцію щодо цього документа потрібно надсилати в Департамент Європейської соціальної хартії Ради Європи – Department of the European Social Charter, DGI, Council of Europe, F-67075 Strasbourg Cedex або на електронну адресу social.charter@coe.int.

Обкладинка й оформлення:  
Вікторія Пилипчук

Фото: © ГС «Ліга Сильних»

© Рада Європи, серпень 2026 року

Надруковано в Раді Європи

Зв'яжіться з нами:  
Департамент соціальних прав  
Генерального директорату прав  
людини та верховенства права  
Рада Європи  
1 quai Jacoutot, F-67075  
Strasbourg CEDEX  
Social.charter@coe.int

Ця публікація підготовлена в межах проєкту Ради Європи «Посилення соціального виміру в Україні», що реалізується Радою Європи на виконання Плану дій Ради Європи для України «Стійкість, відновлення та відбудова» на 2023-2026 роки.

# ЗМІСТ

---

|                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ                                                                   | 4  |
| РЕЗЮМЕ                                                                              | 5  |
| МЕТОДОЛОГІЯ                                                                         | 7  |
| ВСТУПНІ ЗАУВАГИ                                                                     | 9  |
| ОГЛЯД ОКРЕМИХ ПОЛОЖЕНЬ ПРОЄКТУ ЗАКОНУ                                               | 12 |
| Концептуальна та правова основа                                                     | 12 |
| Позитивні аспекти та прогресивні зміни                                              | 14 |
| Виявлені ключові виклики та ризики                                                  | 23 |
| Оцінка гендерного впливу проєкту Закону                                             | 28 |
| ВІДПОВІДНІСТЬ МІЖНАРОДНИМ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМ СТАНДАРТАМ                                | 31 |
| РЕКОМЕНДАЦІЇ ТА ПРОПОНОВАНІ ЗМІНИ                                                   | 35 |
| ЦІЛЬОВІ ПРАКТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ НА ОСНОВІ КРАЩИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ТА МІЖНАРОДНИХ ПРАКТИК | 41 |
| ВИСНОВОК                                                                            | 47 |

## ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

|                 |                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Проект Закону   | Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» щодо удосконалення механізму забезпечення розумного пристосування № 14389 від 21 січня 2026 року |
| Закон № 4219-IX | Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення права осіб з інвалідністю на працю» № 4219-IX від 15 січня 2025 року                                                         |
| ЄС              | Європейський Союз                                                                                                                                                                                                    |
| ЄКСП            | Європейський комітет з соціальних прав                                                                                                                                                                               |
| РЄ              | Рада Європи                                                                                                                                                                                                          |
| Хартія          | Європейська соціальна хартія (переглянута)                                                                                                                                                                           |
| ДСЗ             | Державна служба зайнятості                                                                                                                                                                                           |
| МОП             | Міжнародна організація праці                                                                                                                                                                                         |
| МСП             | малі та середні підприємства                                                                                                                                                                                         |

## РЕЗЮМЕ

---

Цей огляд проєкту Закону про внесення змін до Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» щодо удосконалення механізму забезпечення розумного пристосування з точки зору його відповідності європейським стандартам було підготовлено в межах проєкту Ради Європи «Посилення соціального виміру в Україні», який впроваджується Радою Європи в межах Плану дій Ради Європи для України на 2023-2026 роки «Стійкість, відновлення та відбудова». Проєкт має на меті досягти того, щоб широкі верстви населення та люди з вразливих груп, включаючи постраждале від війни населення в Україні, отримували адресний соціальний захист та підтримку.

Проєкт Закону пропонує комплексну реформу нормативно-правової бази, що регулює розумне пристосування для осіб з інвалідністю у сфері зайнятості, професійного навчання та суміжних сферах. Він запроваджує детальні процедурні обов'язки для роботодавців, розширює перелік заходів розумного пристосування, встановлює механізми державної компенсації та грантів, а також посилює процедури забезпечення виконання та оскарження.

Прийняття проєкту Закону сприятиме виконанню зобов'язань України перед Радою Європи та Європейським Союзом щодо заборони дискримінації особи, зокрема за станом здоров'я/інвалідністю, а також забезпечить права осіб з інвалідністю на самостійність, соціальну та професійну інтеграцію та участь у житті суспільства тощо.

Аналіз зосереджений на:

- якості та узгодженості правових норм проєкту Закону,
- його відповідності міжнародним та європейським стандартам,
- виявленні системних ризиків та викликів під час його імплементації,
- формулюванні рекомендацій і можливих змін з метою підвищення ефективності та правової визначеності.

Проєкт Закону вносить зміни до Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» з метою посилення права осіб з інвалідністю на працю. Зокрема, він суттєво посилює гарантії зайнятості для осіб з інвалідністю шляхом:

- запровадження **чіткого та юридично обов'язкового права на розумне пристосування на всіх етапах трудових відносин**, що забезпечується процедурними гарантіями, визначеними строками та доступом до адміністративних і судових засобів правового захисту;
- створення **комплексної системи фінансової підтримки**, включно з механізмами компенсації та грантами, спрямованими на сприяння практичному впровадженню розумного пристосування.

Виявлені прогалини стосуються:

- **процедурної складності та фрагментації**, зумовленої багаторівневими процесами прийняття рішень за участю кількох органів, що може вплинути на своєчасність і доступність заходів розумного пристосування;
- **невизначеності щодо структури та доступності фінансових механізмів**, зокрема залежності від бюджетних асигнувань, відсутності координації між джерелами фінансування та потенційного опосередкованого перекладання витрат на роботодавців.

Також залишаються важливі питання щодо **практичного застосування (operationalisation) ключових понять**, таких як оцінка непропорційного тягаря, взаємозв'язок між обов'язками роботодавця та державним фінансуванням, а також щодо того, якою мірою вимоги щодо надання документів можуть впливати на практичний доступ до розумного пристосування.

Ще одне невирішене питання стосується **балансу між процедурними гарантіями та доступністю**, зокрема ризику того, що формальні вимоги та жорсткі строки можуть непропорційно впливати на певні групи осіб з інвалідністю.

Підсумовуючи, прийняття проєкту Закону є важливим кроком у правильному напрямку. Водночас слід розуміти, що проєкт Закон становить **рамкову основу, яка потребує ретельної імплементації та подальшого вдосконалення**. Його кінцева ефективність залежатиме від **чіткості підзаконних актів, спроможності інституцій та розвитку послідовної правової практики**, яка забезпечує практичну та ефективну реалізацію права на працю для осіб з інвалідністю.



# МЕТОДОЛОГІЯ

---

Експертний аналіз проєкту Закону проводився з використанням комплексної правової методології, заснованої на правах людини. Методологія спрямована на оцінку як нормативної якості запропонованих змін, так і їхньої практичної ефективності. Крім того, оцінка спиралася на гендерно чутливий та інтерсекційний підхід з урахуванням потенційно диференційованого впливу запропонованих заходів на жінок і чоловіків з інвалідністю.

## Нормативно-правовий аналіз

Для дослідження внутрішньої узгодженості, чіткості та правової визначеності проєкту Закону застосовувався доктринальний правовий аналіз. Він включав оцінку визначень, прав та обов'язків, пов'язаних із розумним пристосуванням, процедурних гарантій, механізмів забезпечення виконання, узгодженості з чинним трудовим, адміністративним, соціальним законодавством, а також законодавством у сфері зайнятості України.

## Оцінка відповідності міжнародним стандартам у сфері прав людини

Проєкт Закону оцінювався на відповідність застосовним **стандартам Ради Європи**, з особливою увагою до **Європейської соціальної хартії (переглянутої)**, зокрема щодо:

- Статті 1 (**право на працю**),
- Статті 15 (**право осіб з інвалідністю на самостійність, соціальну інтеграцію та участь у житті суспільства**),
- Статті 20 (**право на рівні можливості та рівне ставлення у вирішенні питань щодо працевлаштування та професії без дискримінації за ознакою статі**).

Ця оцінка враховувала еволюцію тлумачень Європейського комітету з соціальних прав, зокрема щодо позитивних зобов'язань держави сприяти інклюзивній зайнятості та усувати структурні бар'єри.

Паралельно було проведено структуровану перевірку відповідності положенням **Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю**, з акцентом на статтях **2 (щодо поняття розумного пристосування)**, **5 (рівність і недискримінація)**, **9 (доступність)** та **27 (праця та зайнятість)**, а також на **праві Європейського Союзу**. У аналізі досліджено, чи ефективно проєкт Закону визначає відмову в розумному пристосуванні як дискримінацію та чи забезпечує він реальну рівність у доступі до зайнятості, збереженні роботи та кар'єрному розвитку.

## Оцінка ризиків і практичного впровадження

Було проведено аналіз, орієнтований на ризики, для оцінки практичного впровадження та можливих непередбачених наслідків. Він включав оцінку правової передбачуваності, адміністративної складності, інституційної спроможності та потенційного навантаження на роботодавців і державні органи з особливою увагою до процедурних строків і механізмів фінансування.

## Перспектива впливу на заінтересовані сторони

Аналіз включав оцінку очікуваного впливу проєкту Закону на заінтересовані сторони, зокрема на:

- **осіб з інвалідністю** — з точки зору доступності, автономії та ефективної реалізації прав;
- **роботодавців** — включно з пропорційністю обов'язків і правовою визначеністю;
- **державні органи** — з акцентом на вимоги щодо координації, адміністративні ресурси та бюджетні аспекти.

Ця комплексна методологія застосовувалася для того, щоб оцінити проєкт Закону не лише з точки зору формальної відповідності міжнародним стандартам, а й з точки зору його практичної здатності забезпечити значущі та стійкі покращення щодо інклюзії осіб з інвалідністю у сфері зайнятості.

# ВСТУПНІ ЗАУВАГИ

## Законодавчий контекст

**15 січня 2025 року було прийнято Закон № 4219-IX.** За певними винятками, Закон набрав чинності та повністю застосовується з 1 січня 2026 року. Його основна мета — посилити захист трудових прав осіб з інвалідністю та сприяти їхній інтеграції на ринку праці.

Законом № 4219-IX внесено зміни до низки законодавчих актів, зокрема до Кодексу законів про працю України та Закону «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні». Структурно він складається з двох основних компонентів: (1) змін до Кодексу законів про працю України, спрямованих на заборону дискримінації за ознакою інвалідності у сфері зайнятості та реалізації трудових прав; та (2) змін до спеціального законодавства щодо квот на працевлаштування, адаптованих робочих місць, розумного пристосування та відповідних компенсаційних механізмів.

Ключові нововведення включають скасування надмірних обмежень щодо працевлаштування осіб з інвалідністю; заміну штрафів за недотримання квот цільовими внесками; нові стимули для роботодавців щодо створення адаптованих робочих місць понад обов'язкові квоти; посилення відповідальності роботодавця; визнання розумного пристосування та компенсації за його забезпечення; розширені гарантії щодо працевлаштування та збереження роботи; а також залучення державних і муніципальних органів до виконання зобов'язань щодо зайнятості.

Закон № 4219-IX є важливим кроком на шляху до приведення законодавства України у сфері зайнятості у відповідність із європейськими стандартами. Хоча рівень зайнятості осіб з інвалідністю у багатьох європейських країнах перевищує 50%<sup>1</sup>, в Україні він залишається на рівні приблизно 16%, що підкреслює як значущість реформи, так і масштаб викликів, які ще належить подолати.

## Оцінка потреб Ради Європи (2020)

У 2020 році Рада Європи опублікувала *«Звіт за результатами оцінки потреб щодо перегляду політики та нормативно-правової бази у сфері забезпечення прав людей з інвалідністю»*. У звіті оцінювалася відповідність законодавства України **статті 15 Європейської соціальної хартії**. Зокрема, було виявлено суттєві прогалини у нормативно-правовій базі, що регулює зайнятість і соціальну інклюзію осіб з інвалідністю.

У звіті було зроблено висновок, що українське законодавство не повністю відповідає вимогам Хартії, та, зокрема, рекомендовано:

- переглянути правові визначення інвалідності відповідно до міжнародних стандартів і стандартів Ради Європи;
- реформувати систему квот шляхом перенаправлення ресурсів від штрафів до заходів підтримки зайнятості осіб з інвалідністю, зокрема через спеціальний фонд;
- запровадити принцип розумного пристосування;
- сприяти гнучким формам зайнятості, таким як дистанційна та домашня робота;

1. Європейська комісія. Працевлаштування осіб з інвалідністю: статистика (дані за 2022 рік). Люксембург: Бюро публікацій Європейського Союзу, 2025, доступно англійською мовою за посиланням: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=27960&langId=en>

- посилити роль організацій громадянського суспільства осіб з інвалідністю у процесі нормотворення відповідно до принципу «нічого про нас без нас».

Ці рекомендації становлять важливу контекстуальну основу для оцінки як прогресу, досягнутого завдяки Закону № 4219-IX, так і викликів, що залишаються невирішеними та розглядаються у запропонованих змінах, проаналізованих у цьому звіті.

### **Зобов'язання України за статтею 15§2 Європейської соціальної хартії**

Україна ратифікувала Європейську соціальну хартію (переглянуту) у 2006 році, зробивши її частиною національного законодавства. Відповідно до статті 15§2 Україна зобов'язана сприяти ефективному та рівному доступу до зайнятості для осіб з інвалідністю, насамперед на відкритому ринку праці, через антидискримінаційне законодавство, розумне пристосування та заходи підтримки, що роблять можливим працевлаштування, збереження роботи та безперервний професійний розвиток. Держава повинна забезпечити виконання роботодавцями обов'язку щодо адаптації умов праці, надання ефективних засобів правового захисту від дискримінації та проведення активної політики зайнятості й реабілітації, при цьому захищена зайнятість допускається лише як виняток. Ці зобов'язання діють постійно, зокрема під час криз, і вимагають узгодженої відповідальності держави, роботодавців та соціальних партнерів для досягнення реальної рівності та інклюзії на ринку праці.

### **Висновки ЄКСП щодо зобов'язань України за статтею 15§2**

Хартія передбачає, що держави-учасниці повинні забезпечувати ефективний доступ до відкритого ринку праці для осіб з інвалідністю. На жаль, згідно з висновками Європейського комітету з соціальних прав за 2020 рік, Україна цього не забезпечила.

У період з 2008 до 2025 року Україна подала 15 національних доповідей щодо виконання положень Хартії. 12-та доповідь, подана 21 січня 2020 року, стосується статті 15§1, 15§2 та 15§3. Висновки щодо цих положень були опубліковані в березні 2021 року.

Щодо статті 15§2, яка встановлює право осіб з інвалідністю на самостійність, соціальну інтеграцію та участь у житті суспільства з точки зору зайнятості, Комітет визнав, що ситуація в Україні не відповідала вимогам Хартії на тій підставі, що:

- зайнятість осіб з інвалідністю не була ефективно гарантована;
- не було встановлено, що обов'язок забезпечення розумного пристосування ефективно гарантується.

Такі самі висновки Комітет висловлював і у 2016 році. Комітет також взяв до уваги Заключні зауваження Комітету ООН з прав осіб з інвалідністю (CRPD/C/UKR/CO/1, вересень 2015 р.), в яких Комітет ООН висловив занепокоєння тим, що більшість осіб з інвалідністю в Україні залишаються безробітними. Крім того, Комітет висловив занепокоєння відсутністю можливостей працевлаштування для осіб з інтелектуальними та психосоціальними порушеннями, а також відсутністю політики чи програм підтримуваної зайнятості на відкритому ринку праці.

### **Експертний огляд Ради Європи щодо Закону України № 4219-IX**

У експертному огляді Закону № 4219-IX на предмет його відповідності європейським стандартам зроблено висновок, що Закон № 4219-IX є значним і позитивним кроком на шляху до приведення українського законодавства у відповідність до європейських стандартів щодо прав осіб з інвалідністю у сфері зайнятості. Огляд підтвердив, що Закон № 4219-IX посилює відповідність зобов'язанням України перед Радою Європи та

Європейським Союзом, зокрема шляхом посилення гарантій недискримінації та права осіб з інвалідністю на працю, участь у житті суспільства, а також соціальну та професійну інтеграцію.

В аналізі підкреслено, що реформа запроваджує важливі системні покращення, зокрема розширені гарантії зайнятості, механізми фінансової підтримки (наприклад, компенсація за адаптацію робочого місця та надання послуг асистента), посилені квоти на працевлаштування та нові національні й місцеві заходи сприяння зайнятості. Ці елементи в сукупності відображають чіткий перехід до більш інклюзивного підходу, що заснований на правах людини, до інтеграції на ринку праці.

Водночас огляд виявив **ключові прогалини та виклики**, що залишаються, зокрема:

- недостатню чіткість щодо принципів і меж розумного пристосування;
- складність і невизначеність процедур доступу до фінансової підтримки;
- недосконалість механізмів забезпечення виконання;
- нерозв'язані питання, пов'язані зі змінами до податкового законодавства.

Загалом у експертному огляді зроблено висновок, що Закон є належною рамковою реформою, яка, однак, потребує подальшого законодавчого розвитку, детального підзаконного регулювання та ефективних заходів імплементації для того, щоб встановлені ним права стали реальними й застосовними на практиці.

# ОГЛЯД ОКРЕМИХ ПОЛОЖЕНЬ ПРОЄКТУ ЗАКОНУ

## Концептуальна та правова основа

### 1. Розумне пристосування як правове поняття

Проект Закону закріплює **розуміння розумного пристосування, яке загалом відповідає статті 2 Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю та статті 15 Хартії**, визначаючи його як необхідні та належні зміни й корективи, що не покладають непропорційного або надмірного тягаря, для забезпечення рівної участі осіб з інвалідністю. Акцент на індивідуальних потребах, консультаціях з відповідною особою та оцінці пропорційності відображає не благодійний підхід, а підхід, заснований на правах людини.

Стаття 2 Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю визначає розумне пристосування як «необхідні і належні модифікації та корективи, що не стають непропорційним або надмірним тягарем ... для забезпечення реалізації або здійснення прав нарівні з іншими».

Розумне пристосування слід відрізняти від доступності. У Загальному коментарі № 2 (2014) Комітету ООН з прав осіб з інвалідністю щодо доступності<sup>2</sup> уточнено, що доступність стосується груп, тоді як розумне пристосування стосується окремих осіб.

Два ключові елементи, що впливають із Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю, є визначальними:

- **Індивідуалізований обов'язок:** пристосування повинне відповідати потребам конкретної особи у конкретній ситуації.
- **Функція, заснована на рівності:** це не захід соціального забезпечення, а **вимога щодо недискримінації** — відмова у його наданні породжує дискримінацію.

Комітет ООН з прав осіб з інвалідністю підтверджує цей підхід у своїх міркуваннях за індивідуальними зверненнями, послідовно розглядаючи відмову в розумному пристосуванні як окрему форму дискримінації за ознакою інвалідності, відмінну від непрямої дискримінації.

### 2. Перехід до моделі інвалідності, що заснована на правах людини

Проект Закону демонструє чіткий **перехід від суто медичної моделі інвалідності до підходу, заснованого на правах людини**, що відображає сучасне міжнародне право у сфері інвалідності. Цей перехід узгоджується з концептуальною основою Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю та Європейської соціальної хартії, які розглядають інвалідність як результат взаємодії між порушеннями здоров'я та бар'єрами середовища, а не як індивідуальні медичні порушення.

2. Комітет ООН з прав осіб з інвалідністю, Загальний коментар № 2 (2014) щодо доступності, доступно за посиланням: <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-2-article-9-accessibility-0>

Водночас подальша залежність від індивідуальних програм реабілітації та додаткової медичної документації створює ризик збереження елементів медичної моделі, якщо такий підхід застосовувати необачно.

Проект Закону демонструє позитивний перехід до моделі, заснованої на правах людини, шляхом:

- **покладення основної відповідальності на роботодавців**

За медичною моделлю доступ до праці зазвичай обумовлюється функціональною спроможністю особи, засвідченою медичними установами. Натомість проект Закону покладає основну відповідальність за пристосування на роботодавців, вимагаючи від них адаптувати умови праці, якщо це не покладає непропорційного або надмірного тягаря.

Це відображає підхід Конвенції ООН і Хартії, згідно з яким рівність досягається через позитивні зобов'язання суб'єктів, на яких покладено обов'язки, а не через виключення осіб, визнаних «непридатними» до праці<sup>3</sup>.

- **визнання осіб з інвалідністю активними суб'єктами прийняття рішень**

Ключовою рисою моделі, заснованої на правах людини, є визнання осіб з інвалідністю **суб'єктами прав**, здатними самостійно визначати свої потреби. Проект Закону відображає цей підхід, надаючи особі з інвалідністю **першочергове право визначати перелік та форми заходів розумного пристосування**. При цьому передбачені консультації з роботодавцем, що мають на меті визначити відповідні рішення.

Такий підхід узгоджується з принципами Конвенції ООН і Хартії щодо автономії, участі та інклюзії, які вимагають активної участі осіб з інвалідністю у прийнятті рішень, що їх стосуються<sup>4</sup>.

- **зв'язок розумного пристосування з рівністю та недискримінацією**

Проект Закону розглядає **відмову в розумному пристосуванні** як питання рівності та недискримінації, а не соціального забезпечення чи благодійності. Це підтверджує підхід Конвенції ООН і Хартії щодо того, що відмова у наданні розумного пристосування є дискримінацією.

Ця концепція узгоджується як із практикою Комітету ООН з прав осіб з інвалідністю<sup>5</sup>, так і з тлумаченням статті 15 Європейської соціальної хартії Європейським комітетом з соціальних прав, який наголошує на реальній рівності у доступі до зайнятості<sup>6</sup>.

3. ЄКСП, International Association Autisme-Europe проти Франції, скарга № 13/2002; Mental Disability Advocacy Centre (MDAC) проти Болгарії, скарга № 41/2007; Рада Європи, Дайджест практики Європейського комітету із соціальних прав, стаття 15.

4. Висновки ЄКСП 2020 щодо Сербії; Висновки ЄКСП 2005 щодо Норвегії; Рада Європи, Дайджест практики Європейського комітету із соціальних прав.

5. Конвенція ООН про права осіб з інвалідністю, Загальний коментар № 6 (2018) щодо рівності та недискримінації, пп. 23–25 та 66–67, доступно за посиланням: Загальний коментар № 6 щодо рівності та недискримінації | ОНЧР.

6. Висновки ЄКСП XIX-1 (2008) щодо Чехії; Висновки ЄКСП 2012 щодо Російської Федерації; Висновки ЄКСП 2003 щодо Словенії; Рада Європи, Дайджест практики Європейського комітету із соціальних прав.



### 3. Співвідношення між розумним пристосуванням і доступністю

Проект Закону намагається розмежувати **загальні обов'язки щодо доступності** та **індивідуалізовані заходи розумного пристосування**. Це розмежування є концептуально правильним, однак широкий перелік заходів пристосування може частково збігатися із загальними обов'язками щодо доступності. Це може призводити до труднощів у тлумаченні на практиці.

Відповідно, хоча проект Закону слід визнати значним кроком уперед, він продовжує значною мірою покладатися на індивідуальні програми реабілітації та допускає використання додаткової медичної або фахової документації для обґрунтування потреби в розумному пристосуванні. Хоча така документація може мати законне доказове значення, її жорстке або надто формалістичне застосування створює ризик повернення елементів медичної моделі. Зокрема, якщо роботодавці або компетентні органи розглядають медичну документацію як передумову для розумного пристосування, а не як допоміжну інформацію, увага може зміщуватися з усунення бар'єрів у робочому середовищі до оцінки індивідуальних порушень здоров'я.

Міжнародні стандарти у сфері інвалідності, відображені в Конвенції ООН і Хартії, застерігають від надмірного покладання на медичне засвідчення під час визначення права на розумне пристосування. Модель Конвенції ООН, що ґрунтується на правах людини, зокрема статті 2, 5 і 27, наголошує на автономії, участі та усуненні бар'єрів у середовищі й ставленні, а не на оцінці індивідуальних порушень здоров'я. Так само тлумачення статті 15§2 Хартії підкреслює, що інклюзія у сфері зайнятості має досягатися через позитивні зобов'язання та адаптацію робочого місця, а не через медичний «фільтр». Тому надмірна або жорстка залежність від медичної документації створює ризик підризу особистої автономії та повторної медикалізації процесів розумного пристосування, що суперечить підходам, які засновані на правах людини<sup>7</sup>.

## Позитивні аспекти та прогресивні зміни

### 1. Посилення механізмів забезпечення права на розумне пристосування (стаття 17<sup>1</sup>)

Проект Закону **значно посилює забезпечення реалізації права на розумне пристосування шляхом запровадження чітких та таких, що підлягають судовому захисту, обов'язків та доказових гарантій**.

По-перше, частина 1 статті 17<sup>1</sup> встановлює **чіткий, всеохоплюючий і безперервний обов'язок роботодавців** забезпечувати розумне пристосування на всіх етапах трудових відносин, включно з доступом до зайнятості, професійного навчання та кар'єрного зростання. Це формулювання гарантує, що розумне пристосування не обмежується лише збереженням роботи, а також застосовується до працевлаштування, просування по службі та професійного розвитку, охоплюючи як горизонтальні, так і вертикальні форми дискримінації.

По-друге, частина 5 статті 17<sup>1</sup> прямо **покладає тягар доведення на роботодавця** у випадках відмови в розумному пристосуванні з посиланням на непропорційний або надмірний тягар. Це є важливим переходом від формальної до реальної рівності, що зменшує доказові бар'єри для осіб з інвалідністю та узгоджується з міжнародними стандартами протидії дискримінації. Покладаючи на роботодавців обов'язок обґрунтовувати

7. ЕКСП, Висновки XIV-2 (1998), Заява про тлумачення статті 15; Рада Європи, Дайджест практики Європейського комітету із соціальних прав.



відмови, це положення посилює правову визначеність, стримує невиправдані відмови та зміцнює практичне забезпечення реалізації цього права.

Разом ці положення перетворюють розумне пристосування з дискреційного або декларативного принципу на дієве й юридично забезпечене право, підкріплене чіткими обов'язками роботодавця та процедурними гарантіями. Такий підхід повністю узгоджується зі **статтею 15§2 Європейської соціальної хартії** у тлумаченні Європейського комітету з соціальних прав, яка вимагає від держав встановлювати позитивні обов'язки, що підлягають примусовому виконанню для роботодавців, та гарантувати ефективні засоби правового захисту у випадках відмови в розумному пристосуванні, для забезпечення реальної рівності у доступі до зайнятості<sup>8</sup>.

## 2. Підвищення процедурної чіткості та доступу до засобів правового захисту (стаття 17<sup>1</sup>)

Стаття 17<sup>1</sup> запроваджує **чіткі процедурні обов'язки**, які посилюють прозорість, підзвітність і доступ до засобів правового захисту:

- право подавати заяви у **письмовій або електронній формі (ч. 2)**;
- **короткий і чітко визначений строк** (п'ять днів) для розгляду роботодавцем **(ч. 2)**;
- **обов'язок проводити консультації** з відповідною особою **(ч. 2)**;
- обов'язок ухвалити **письмове обґрунтоване рішення** та повідомити про нього у тій самій формі, в якій було подано заяву **(ч. 2)**;
- можливість **оскарження** таких рішень **(ч. 4)**;
- **доступ до адміністративного та судового оскарження** відмов у наданні розумного пристосування **(ч. 4)**.

Ці процедурні гарантії в сукупності забезпечують, що право на розумне пристосування не лише формально визнається, а й може бути ефективно реалізоване на практиці відповідно до стандартів реальної, а не формальної рівності та належної правової процедури. Вони безпосередньо сприяють ефективній реалізації права на працю (**стаття 1 Хартії**), запобігаючи процедурним перешкодам у доступі та збереженні зайнятості; надають конкретного втілення **статті 15 Хартії**, сприяючи самостійності, інклюзії на ринку праці та участі у суспільному житті осіб з інвалідністю; та **посилюють виконання статті 20 Хартії**, забезпечуючи рівні можливості та рівне ставлення до чоловіків і жінок щодо працевлаштування через прозорість рішень щодо розумного пристосування, які можуть бути оскаржені, як цього вимагає усталена практика Європейського комітету з соціальних прав.

## 3. Гнучкість і необов'язковий, відкритий перелік підтверджувальних документів (стаття 17<sup>2</sup>, ч. 1)

Стаття 17<sup>2</sup> передбачає, що потреба в розумному пристосуванні «може» підтверджуватися індивідуальною програмою реабілітації та, **у разі потреби та за наявності**, додатковими документами. Невичерпний перелік можливих документів у поєднанні з посиланням на його подальше визначення Кабінетом Міністрів України забезпечує **гнучкість** у системі доказування. Такий підхід дає змогу уникнути надмірного формалізму та, за умови належного застосування, дозволяє обґрунтовувати розумне пристосування за допомогою

8. ЄСПЛ, Висновки 2007, Заява про тлумачення статті 15§2; Рада Європи, Дайджест практики Європейського комітету із соціальних прав.

різноманітних професійних джерел, що відображає різноманітність інвалідностей та умов праці.

З точки зору Європейської соціальної хартії, **цей гнучкий доказовий підхід** є особливо важливим у контексті **статті 15§2** у поєднанні **зі статтею Е (заборона дискримінації)**. Європейський комітет з соціальних прав послідовно наголошує, що держави повинні забезпечити, щоб доступ до зайнятості для осіб з інвалідністю був **практичним та ефективним**, а процедури, пов'язані з інклюзією у сфері зайнятості, не створювали зайвих або непропорційних бар'єрів.

Стаття 15§2 Хартії передбачає, що держави зобов'язані:

*«сприяти доступу до роботи усіма засобами, які можуть заохочувати роботодавців приймати на роботу осіб з інвалідністю у звичайному виробничому середовищі та пристосовувати умови праці до їхніх потреб ...».*

ЄКСП також уточнив, у контексті **статті Е**, що **непряма дискримінація** може виникати, коли формально нейтральні правила чи практики не враховують належним чином відповідних відмінностей і тим самим перешкоджають ефективному здійсненню прав на практиці<sup>9</sup>. Тому надмірні або жорсткі вимоги щодо документації можуть становити непрямий бар'єр для інклюзивної зайнятості, якщо вони затримують або перешкоджають доступу до розумного пристосування.

#### 4. Першочерговість потреб особи з інвалідністю (стаття 17<sup>2</sup>, ч. 2)

Частина 2 статті 17<sup>2</sup> має особливе нормативне значення. Встановлюючи, що **особа з інвалідністю має першочергове право визначати переліки та форми необхідних заходів розумного пристосування**, проєкт Закону чітко узгоджується з моделлю інвалідності, що ґрунтується на правах людини.

Це формулювання:

- визнає осіб з інвалідністю носіями прав та активними учасниками прийняття рішень;
- зміщує фокус із медичної оцінки на реальний досвід і практичні потреби;
- посилює заснований на участі характер розумного пристосування, доповнюючи обов'язок консультування, передбачений статтею 17<sup>1</sup>.

Це положення додатково посилює такий підхід, вимагаючи від роботодавців забезпечувати розумне пристосування **на підставі запиту відповідної особи, лише з урахуванням** індивідуальної програми реабілітації. Таке формулювання вказує на те, що реабілітаційна документація покликана відігравати **допоміжну та консультативну роль**, а не бути визначальною чи обов'язковою передумовою для надання розумного пристосування.

З точки зору **Європейської соціальної хартії**, це чітке визнання індивідуальної автономії тісно узгоджується зі **статтею 15§2** у поєднанні зі **статтею Е (заборона дискримінації)**. У контексті України цей акцент є особливо актуальним. У своїх **Висновках 2020 року щодо України** за статтею 15§2 ЄКСП виявив недоліки, пов'язані з ефективністю заходів інклюзії у сфері зайнятості<sup>10</sup>. Частина 2 статті 17<sup>2</sup> безпосередньо усуває ці недоліки, ставлячи особу з інвалідністю в центр процесу надання розумного

9. Рада Європи, Дайджест практики Європейського комітету із соціальних прав.

10. Висновки ЄКСП 2020 щодо України, доступно за посиланням: <https://rm.coe.int/ecsr-conclusions-ukraine-2020-ukr/1680ac2446>

пристосування, та відображає наголос, який роблять Хартія й Конвенція ООН про права осіб з інвалідністю, зокрема на індивідуальних підходах і підходах, заснованих на участі. За таких підходів особи з інвалідністю визнаються активними учасниками ухвалення рішень, що їх стосуються, а заходи пристосовуються до їхніх індивідуальних обставин і спрямовані на сприяння незалежності, інклюзії та рівній участі<sup>11</sup>. Загалом, частина 2 статті 17<sup>2</sup> становить **ключове нормативне положення**, яке забезпечує, щоб розумне пристосування ґрунтувалося на автономії, гідності та рівності, тим самим посилюючи відповідність статтям 15 та Е Європейської соціальної хартії у тлумаченні, наданому усталеною практикою Європейського комітету з соціальних прав.

## 5. Розширений і відкритий перелік заходів розумного пристосування (стаття 17<sup>3</sup>)

Проект Закону запроваджує **широкий і відкритий перелік заходів розумного пристосування**, що відображає індивідуалізований, гнучкий та орієнтований на потреби підхід. Стаття 17<sup>3</sup> прямо передбачає, що розумне пристосування *«включає, зокрема, але не виключно»* широкий спектр заходів, тим самим уникаючи вичерпної або жорсткої моделі правового регулювання.

Перелічені заходи охоплюють, серед іншого:

- адаптацію або придбання обладнання та допоміжних засобів;
- перенесення робочого місця, зокрема організацію надомної або дистанційної роботи;
- підготовку інформації, пов'язаної з виконанням роботи, в доступних форматах;
- адаптацію обсягу трудових обов'язків без зменшення заробітної плати;
- гнучкий режим графіка роботи, зокрема додаткові перерви, що включаються у робочий час;
- адаптацію процедур працевлаштування, виробничих процедур, навчального плану і стандартів;
- переведення на іншу посаду за згодою працівника;
- надання асистента або залучення соціальної послуги асистента для підтримки у прийнятті рішень чи комунікації на робочому місці;
- надання послуг перекладу жестовою мовою;
- реконструкцію або адаптацію приміщень для забезпечення доступності.

Ця **невичерпна структура** дозволяє адаптувати заходи пристосування до індивідуальних обставин осіб з інвалідністю та до мінливих умов праці, тим самим посилюючи практичну ефективність цього права.

Стаття 17<sup>3</sup> реалізовує зміст **статті 15§2 Хартії**, яка зобов'язує держави **сприяти доступу до зайнятості для осіб з інвалідністю на відкритому ринку праці шляхом адаптації умов праці**. Європейський комітет з соціальних прав послідовно наголошує, що цей обов'язок вимагає більшого, ніж формальні гарантії, і має бути застосовним на практиці. Як зазначає Комітет:

*«Стаття 15§2 вимагає від держав-учасниць вживати всіх належних заходів для забезпечення того, щоб особи з інвалідністю могли ефективно реалізовувати своє*

11. Рада Європи, Дайджест практики Європейського комітету із соціальних прав; Конвенція ООН про права осіб з інвалідністю, Загальний коментар № 6 (2018) щодо рівності та недискримінації, CRPD/C/GC/6, пп. 20–25 та 58–61, доступно за посиланням: [Загальний коментар № 6 щодо рівності та недискримінації | OHCHR](#).

*право на працю у звичайному виробничому середовищі, зокрема шляхом адаптації умов праці та усунення перешкод у доступі до роботи»<sup>12</sup>.*

Передбачаючи широкий спектр можливих заходів пристосування та прямо відмовляючись від вичерпного переліку, стаття 17<sup>3</sup> узгоджується з цим тлумаченням. Вона передбачає, що обов'язок адаптувати умови праці відповідатиме конкретним потребам, а не буде обмежуватися наперед визначеними категоріями. Положення статті посилюють відповідність статтям 1 і 15 Хартії в їх тлумаченні, наданому практикою Європейського комітету з соціальних прав.

## 6. Пряме та чітке включення етапу відбору персоналу (статті 17<sup>1</sup>, 17<sup>3</sup>)

Проект Закону прямо та чітко охоплює етап відбору персоналу. Це впливає з:

- частини 1 статті 17<sup>1</sup>, яка зобов'язує роботодавців забезпечувати розумне пристосування *«на всіх етапах трудових відносин»*, та
- абзацу сьомого частини 1 статті 17<sup>3</sup>, який прямо визначає *«внесення змін до процедур працевлаштування»* як форму розумного пристосування.

У результаті **обов'язок роботодавця** щодо забезпечення розумного пристосування чітко передбачається **ще до укладення трудового договору**, охоплюючи оголошення про вакансії, критерії відбору, співбесіди, тестування та інші процедури оцінювання кандидатів до укладення трудового договору. Це **суттєво посилює захист від дискримінації** на етапі доступу до ринку праці, де особи з інвалідністю часто стикаються зі структурним виключенням.

Це чітке включення етапу добору персоналу має особливе значення у світлі **статті 15§2 Європейської соціальної хартії** у поєднанні **зі статтею Е (заборона дискримінації)**. Європейський комітет з соціальних прав послідовно наголошує, що ефективне дотримання статті 15§2 вимагає від держав не лише сприяти доступу до роботи в загальному розумінні, а й забезпечити, щоб **усі етапи такого доступу, включно з відбором персоналу, були позбавлені прямої та непрямої дискримінації шляхом внесення відповідних змін у процедури**.

Як зазначив Комітет:

*«Ефективна реалізація права на працю осіб з інвалідністю вимагає, щоб доступ до роботи, включно з процедурами відбору персоналу, був організований у спосіб, що усуває бар'єри та забезпечує реальну рівність можливостей на відкритому ринку праці»<sup>13</sup>.*

Таким чином, **відсутність вимог щодо адаптації процедур відбору персоналу може становити непряму дискримінацію** у розумінні статті Е, якщо формально нейтральні методи відбору непропорційно ставлять осіб з інвалідністю у не вигідне становище, а розумне пристосування не надається.

**Значення чіткого включення етапу відбору персоналу до проекту Закону слід оцінювати у світлі висновків Європейського комітету з соціальних прав щодо**

12. ЄКСП, Інформаційний бюлетень: «Права осіб з інвалідністю — стаття 15 переглянутої Європейської соціальної хартії», Рада Європи, 2023, доступно за посиланням: <https://rm.coe.int/factsheet-esc-people-with-disabilities-eng/1680abde03>.

13. ЄКСП, Інформаційний бюлетень: «Права осіб з інвалідністю — стаття 15 переглянутої Європейської соціальної хартії», Рада Європи, 2023, доступно за посиланням: <https://rm.coe.int/factsheet-esc-people-with-disabilities-eng/1680abde03>

**України** за статтею 15§2 Європейської соціальної хартії у поєднанні зі статтею Е (заборона дискримінації).

У своїх Висновках 2020 року щодо України<sup>14</sup> ЄКСП визнав невідповідність статті 15§2, звернувши увагу на структурні недоліки у забезпеченні ефективного доступу до роботи на відкритому ринку праці для осіб з інвалідністю, зокрема через недостатність заходів адаптації та бар'єри на етапі прийому на роботу. Комітет наголосив, що правові гарантії повинні забезпечувати практичний та ефективний доступ, а не лише формальні права.

На цьому тлі **чітке включення процедур відбору персоналу до статей 17<sup>1</sup> і 17<sup>3</sup> проєкту Закону безпосередньо реагує на системний недолік, раніше виявлений ЄКСП щодо України**, забезпечуючи застосування обов'язків щодо розумного пристосування з першого етапу доступу до зайнятості. Такий розвиток є конкретною та цільовою відповіддю на висновки Комітету про невідповідність за статтею 15§2 Хартії в попередніх циклах моніторингу та посилює відповідність статті Е шляхом запобігання непрямій дискримінації на етапі відбору персоналу.

## 7. Включення кар'єрного зростання (статті 17<sup>1</sup>, 17<sup>3</sup>)

Хоча **кар'єрне зростання не виокремлено як окремий етап у статті 17<sup>3</sup>**, воно опосередковано охоплюється сукупною дією кількох положень. По-перше, стаття 17<sup>1</sup> прямо визначає «просування по роботі (службі)» як одну із захищених сфер, для яких має забезпечуватися розумне пристосування. По-друге, кілька заходів пристосування, перелічених у статті 17<sup>3</sup>, безпосередньо сприяють кар'єрному зростанню, зокрема:

- адаптація трудових обов'язків без зменшення розміру оплати праці (абзац п'ятий);
- внесення змін до процедур працевлаштування, виробничих процедур, навчального плану та стандартів, затверджених роботодавцем (абзац сьомий);
- надання асистента або залучення соціальної послуги асистента для підтримки у прийнятті рішень чи комунікації на робочому місці (абзац дев'ятий);
- переведення на іншу посаду за згодою працівника (абзац восьмий).

У сукупності ці заходи роблять можливими просування по службі, перехід до складніших посадових обов'язків та професійний розвиток, тим самим забезпечуючи захист кар'єрного зростання через **функціональні інструменти пристосування**, а не через окрему формальну категорію.

**Такий підхід узгоджується зі статтею 15§2 Європейської соціальної хартії, яка вимагає від держав не лише сприяти доступу до роботи, а й забезпечувати, щоб особи з інвалідністю могли залишатися працевлаштованими та розвиватися на відкритому ринку праці.** Європейський комітет з соціальних прав неодноразово наголошував, що ефективне дотримання статті 15§2 передбачає усунення бар'єрів, які перешкоджають особам з інвалідністю повною мірою використовувати свої навички протягом усього трудового життя. Такі бар'єри включають перешкоди для просування по службі та професійного розвитку. У своїй моніторинговій практиці Європейський комітет з соціальних прав послідовно наголошує, що заходи, обмежені лише доступом до роботи або простим її збереженням, є недостатніми, якщо особи з інвалідністю залишаються нездатними повністю та ефективно брати участь у звичайному робочому середовищі. Бар'єри для професійної мобільності та розвитку підривають реальну рівність у сфері

14. Висновки ЄКСП 2020 щодо України, доступно за посиланням: <https://rm.coe.int/ecsr-conclusions-ukraine-2020-ukr/1680ac2446>



зайнятості та є несумісними з вимогами статті 15§2 Європейської соціальної хартії у поєднанні зі статтею E<sup>15</sup>.

## 8. Фінансова підтримка (стаття 17<sup>4</sup>)

### Визнання спільної фінансової відповідальності (стаття 17<sup>4</sup>)

Стаття 17<sup>4</sup> правильно встановлює **модель змішаного фінансування**, поєднуючи ресурси роботодавця з публічним фінансуванням (державний та місцеві бюджети, спеціальні державні фонди). Такий підхід відображає міжнародні стандарти у сфері прав людини, згідно з якими розумне пристосування є безпосереднім зобов'язанням щодо забезпечення рівності, однак витрати на нього, за потреби, мають розподілятися між суспільством загалом, а не покладатися виключно на окремих роботодавців.

### Захист від непропорційного фінансового тягаря (стаття 17<sup>4</sup>)

Пряма норма про те, що частка співфінансування роботодавця не повинна становити **непропорційний або надмірний тягар**, є важливою гарантією, особливо для малих і середніх підприємств. Це положення посилює принцип пропорційності та зменшує ризик того, що обов'язки щодо розумного пристосування сприйматимуться як економічно обтяжливі.

### Гнучкий і відкритий перелік джерел фінансування (стаття 17<sup>4</sup>)

Відкрите формулювання («можуть бути... інші джерела, не заборонені законодавством») забезпечує гнучкість і можливість застосування інноваційних підходів до фінансування, зокрема використання грантів, механізмів співфінансування та програм підтримки підприємництва. Ця гнучкість підвищує практичну здійсненність заходів пристосування.

Підсумовуючи, стаття 17<sup>4</sup> забезпечує **надійну фінансову основу** для забезпечення розумного пристосування та демонструє усвідомлення того, що розподіл витрат є важливим для сталого впровадження. Однак її ефективність значною мірою залежатиме від **чіткого, правоорієнтованого підзаконного регулювання** та адміністративної практики, покликаних запобігати тому, щоб фінансова невизначеність підірвала практичну доступність розумного пристосування.

### З точки зору статті 15§2 Європейської соціальної хартії:

**За своєю суттю** стаття 17<sup>4</sup> відповідає Хартії та відображає її цілі щодо соціальної інклюзії.

**На практиці** її відповідність значною мірою залежатиме від змісту та реалізації підзаконних актів, що регулюють доступ до фінансування, оцінку пропорційності тягаря та механізми відшкодування.

За відсутності таких гарантій існує ризик, що фінансова невизначеність може підірвати ефективну реалізацію права на працю для осіб з інвалідністю, що суперечитиме **вимозі Хартії щодо практичного та ефективного захисту**.

15. ЄКСП, Інформаційний бюлетень: «Права осіб з інвалідністю — стаття 15 переглянутої Європейської соціальної хартії», Рада Європи, 2023, доступно за посиланням: <https://rm.coe.int/factsheet-esc-people-with-disabilities-eng/1680abde03>; Висновки ЄКСП 2020 щодо України, доступно за посиланням: <https://rm.coe.int/escr-conclusions-ukraine-2020-ukr/1680ac2446>

## 9. Включення самозайнятих осіб (стаття 17<sup>5</sup>)

Стаття 17<sup>5</sup> дозволяє особам з інвалідністю, які є фізичними особами-підприємцями, або провадять незалежну професійну діяльність, безпосередньо звертатися за компенсацією або дотацією. Включення самозайнятих осіб відповідає кращим європейським практикам і стандартам, які визнають, що **держави повинні адаптувати політику зайнятості до різноманітних реалій ринку праці, забезпечуючи рівний доступ осіб з інвалідністю до діяльності, що приносить дохід.**

Такий підхід відображає прогресивне розуміння права на працю за статтею 1 Хартії, яке виходить за межі класичних трудових відносин<sup>16</sup>.

## 10. Механізми компенсації (стаття 17<sup>5</sup>)

### Процедурні гарантії, прозорість і доступ до засобів правового захисту

Стаття 17<sup>5</sup> запроваджує:

- **чітко визначені строки** для адміністративної оцінки (20 робочих днів);
- вимогу ухвалювати **письмові обґрунтовані висновки**;
- пряме **право на адміністративне та судове оскарження**.

### Гарантії проти зловживань і подвійного фінансування

Детальне регулювання, що запобігає 1) повторному фінансуванню однакових заходів, 2) зловживанню вже профінансованими універсальними пристосуваннями, 3) компенсації у випадках банкрутства або заборгованостей у виплаті заробітної плати, відображає легітимний підхід в інтересах суспільства, спрямований на забезпечення ефективного та справедливого використання публічних ресурсів. Європейські стандарти допускають такі умови у випадку, якщо вони не підривають доступу до самого права.

Загалом, стаття 17<sup>5</sup> забезпечує в цілому належний баланс між захистом прав та управлінням публічними ресурсами, **що відповідає принципам пропорційності, визнанням ЄКСП, хоча її відповідність Хартії на практиці залежатиме від реалізації, яка має ґрунтуватися на правах людини, та не створювати стримувального ефекту.**

## 11. Реєстр заходів розумного пристосування та інституційна координація (стаття 17<sup>6</sup>)

Стаття 17<sup>6</sup> покладає на компетентний орган у сфері зайнятості обов'язок вести централізований реєстр:

- роботодавців і самозайнятих осіб з інвалідністю, які отримали компенсацію або гранти за розумне пристосування відповідно до статті 17<sup>5</sup>; та
- робочих місць, місць провадження діяльності або здійснення незалежної професійної діяльності, облаштованих для осіб з інвалідністю, із зазначенням переліку впроваджених заходів розумного пристосування.

16. ЄКСП, Syndicat national des professions du tourisme проти Франції, скарга № 6/1999, рішення по суті від 10 жовтня 2000 р., § 24; Висновки XVI-1 (2002), Ісландія; Рада Європи, Дайджест практики Європейського комітету з соціальних прав, доступно за посиланням: <https://rm.coe.int/ecsr-digest-re-social-rights-2023/1680ac7ba0>.

Це положення також встановлює механізми міжвідомчого **обміну інформацією між органами у сфері зайнятості та соціального захисту**, переважно через електронні системи, а за потреби — із застосуванням паперової форми обміну інформацією.

Ця стаття не створює нових матеріальних прав. Натомість вона є інституційним та адміністративним заходом, спрямованим на підтримку впровадження, моніторингу та ефективності прав, встановлених в інших частинах проекту Закону.

**Стаття 17<sup>6</sup> ретельно обмежує обсяг обробки даних** інформацією, безпосередньо пов'язаною з фактом отримання компенсації або гранту, а також характером упроваджених заходів розумного пристосування. Вона не передбачає реєстрації медичних діагнозів чи чутливих даних про стан здоров'я. Це відповідає європейським стандартам, які вимагають, щоб адміністративні заходи на підтримку соціальних прав залишалися пропорційними та обмеженими визначеною метою.

З точки зору Європейської соціальної хартії, стаття 17<sup>6</sup> сприяє практичній ефективності права на працю (стаття 1) та права осіб з інвалідністю на самостійність, соціальну інтеграцію та участь через зайнятість (стаття 15§2). ЄКСП послідовно наголошує, що держави повинні запроваджувати не лише юридичні права, а й адміністративні та інституційні механізми, здатні забезпечити реальну дієвість цих прав на практиці<sup>17</sup>. Надійні інформаційні системи, що уможливають моніторинг заходів підтримки зайнятості, є важливим елементом таких механізмів.

Створення реєстру запроваджує елементи прозорості та послідовності в систему публічної підтримки розумного пристосування. Така прозорість сприяє рівному ставленню на практиці, що є однією з ключових вимог ЄКСП за статтею Е (заборона дискримінації). Комітет визнає, що **дискримінація може виникати не лише через диференційоване ставлення, а й через нездатність належним чином враховувати відповідні відмінності або забезпечувати реальну доступність прав на практиці**<sup>18</sup>. У цьому контексті недоліки механізмів імплементації, координації або моніторингу можуть підірвати ефективну реалізацію прав і призвести до нерівних наслідків, навіть якщо формальні правові гарантії існують.

## 12. Безперервність зайнятості та реінтеграція після настання інвалідності (стаття 18)

**Стаття 18 демонструє високий рівень узгодженості з європейськими стандартами соціальних прав, зокрема з точки зору:**

- чіткого права на повернення на роботу до того самого роботодавця після настання інвалідності, у поєднанні з обов'язком для роботодавця забезпечити розумне пристосування, що обмежений виключно принципом пропорційності;
- впровадження розумного пристосування як обов'язкової умови для повернення на роботу, підкріпленої чіткими строками та юридично закріпленою компенсацією у разі недотримання,
- чіткого включення дистанційної та надомної роботи як легітимних форм зайнятості,

17. Рада Європи, *Дайджест практики Європейського комітету із соціальних прав*, Основоволожні принципи тлумачення та стаття Е (заборона дискримінації). Комітет послідовно наголошує, що реальна реалізація прав за Хартією вимагає не лише формального юридичного визнання, а й практичних заходів та інституційних механізмів, здатних забезпечити їхню реалізацію на практиці. Дайджест також вказує, що держави повинні вживати належних заходів для забезпечення того, щоб права та колективні переваги були дійсно доступними для всіх.

18. Рада Європи, *Дайджест практики Європейського комітету із соціальних прав*.



- субсидіарної ролі, відведеної публічним службам зайнятості, які залучаються лише у випадках, коли розумне пристосування не забезпечено, що зберігає первинний обов'язок роботодавця, відповідно до послідовної позиції ЄКСП, згідно з якою альтернативні заходи зайнятості не повинні замінювати чи послаблювати обов'язок забезпечувати право осіб з інвалідністю працювати у звичайному виробничому середовищі.

Положення статті 18 відображають підхід, що відповідає європейським стандартам: **надання пріоритету реінтеграції замість переведення, розумному пристосуванню, а не соціальному виключенню, юридично захищеним правам, а не дискреційній підтримці**. Це відповідає основній практиці ЄКСП за статтями 1, 15§2 та Е Європейської соціальної хартії. Стаття 18 **відображає сучасне та інклюзивне тлумачення права на працю за статтею 1 Хартії**, що узгоджується з визнанням ЄКСП гнучких форм зайнятості як інструментів ефективної участі на ринку праці, за умови, що вони засновані на правах людини та не мають сегрегаційного характеру.

### 13. Посилення ролі публічних служб зайнятості у підтримці осіб з інвалідністю (стаття 18<sup>1</sup>)

Зміни до статті 18<sup>1</sup> виходять за межі загальної функції працевлаштування та запроваджують право на персоналізовану підтримку зайнятості, що ґрунтується на правах людини.

Ці зміни повністю узгоджуються зі **статтею 15§2** Європейської соціальної хартії, яка зобов'язує держави **сприяти доступу до зайнятості для осіб з інвалідністю на відкритому ринку праці через активні, індивідуалізовані заходи підтримки**.

Європейський комітет з соціальних прав неодноразово наголошував, що дотримання статті 15§2 вимагає **наявності спеціалізованих заходів і послуг підтримки, що сприяють доступу до роботи для осіб з інвалідністю, зокрема професійної орієнтації, навчання, послуг з працевлаштування та підтримки на робочому місці, з метою забезпечення ефективної участі на відкритому ринку праці**<sup>19</sup>. Змінена стаття 18<sup>1</sup> безпосередньо відповідає цій вимозі, прямо пов'язуючи діяльність служб зайнятості з визначенням підходящих робочих місць і забезпеченням розумного пристосування.

## Виявлені ключові виклики та ризики

Проект Закону запроваджує потужну систему розумного пристосування, що заснована на правах людини. Однак його широкий обсяг та процедурна складність породжують кілька **помітних викликів у впровадженні та тлумаченні**, які потребують ретельного розгляду.

### 1. Відсутність процедурної чіткості (стаття 17<sup>1</sup>)

Частина 2 статті 17<sup>1</sup> чітко не визначає, чи п'ятиденний строк застосовується до:

- всього процесу прийняття рішення (включно з консультаціями та ухваленням обґрунтованого рішення), чи
- лише початкового розгляду або ініціювання процедури.

<sup>19</sup>. Рада Європи, Дайджест практики Європейського комітету із соціальних прав.

Ця неоднозначність може призвести до непослідовного застосування на практиці та невизначеності як для роботодавців, так і для осіб з інвалідністю.

## 2. Потенційно нереалістичний строк (стаття 17<sup>1</sup>)

Якщо тлумачити п'ятиденний строк у частині 2 статті 17<sup>1</sup> як такий, що охоплює весь процес прийняття рішення щодо розумного пристосування, він видається нереалістичним, зокрема для:

- малих і середніх підприємств, та
- випадків, що передбачають складні або ресурсомісткі заходи пристосування.

Це може призводити до формальних або зумовлених пересторогами відмов замість змістовної взаємодії та діалогу, а також підвищувати ймовірність спорів і судових справ.

## 3. Обмежена доступність процедурних вимог (статті 17<sup>1</sup>, 17<sup>5</sup>)

Вимога про те, що **звернення та заяви подаються у письмовій або електронній формі, може не повною мірою враховувати потреби певних груп осіб з інвалідністю**, зокрема:

- осіб з інтелектуальними або психосоціальними порушеннями, та
- осіб з порушеннями зору, які можуть стикатися з бар'єрами у письмовому спілкуванні без належної підтримки.

Це питання виникає, зокрема, у:

- частині 2 статті 17<sup>1</sup> — щодо подання заяв на пристосування, та
- частині 1 статті 17<sup>5</sup> — щодо подання звернення на компенсацію для самозайнятих осіб.

Такі процедурні формальності можуть ненавмисно обмежувати доступ до прав, суперечачи принципу доступності та рівної участі, а також цілям проєкту Закону.

## 4. Ризик документальних передумов (стаття 17<sup>2</sup>)

Незважаючи на прогресивний намір, стаття 17<sup>2</sup> створює значні **ризики імплементації, якщо вона не супроводжується чіткими роз'ясненнями**. Зокрема, **положення щодо документації** (наприклад, програм реабілітації і додаткових висновків) на практиці можуть тлумачитися як:

- такі, що створюють приховані передумови для доступу до розумного пристосування, або
- такі, що зміщують фокус з індивідуальних потреб на медичну верифікацію.

Це може призвести до повторної медикалізації процесу забезпечення розумного пристосування та підірвати передбачений підхід, що ґрунтується на правах людини.

Хоча положення використовує диспозитивне формулювання («*може бути підтверджена*», «*за потребою*», «*у разі наявності*»), існує практичний ризик того, що роботодавці або державні органи можуть розглядати програми реабілітації чи медичну документацію як обов'язкові передумови для надання розумного пристосування.

Такий підхід може призвести до:

- зміни центру уваги у процесі прийняття рішень із усунення бар'єрів на оцінку порушення здоров'я;
- затримки або блокування доступу до розумного пристосування для осіб, які не мають актуальної документації;
- ненавмисного повернення елементів медичної моделі інвалідності.

## 5. Потенційна неузгодженість між двома частинами (стаття 17<sup>2</sup>)

У разі неправильного тлумачення перша частина (документація) може мати більший пріоритет за другу частину (індивідуальний вибір). Це підірвало б внутрішню логіку положення та послабило б нормативне значення визнання особи з інвалідністю основним суб'єктом, що визначає потребу у розумному пристосуванні.

## 6. Відсутність чіткого посилання на кар'єрне зростання (стаття 17<sup>3</sup>)

Хоча кар'єрне зростання:

- прямо захищене **статтею 17<sup>1</sup>**, та
- опосередковано закріплене через кілька функціональних заходів (наприклад, адаптацію обов'язків, навчання, переведення, послуги підтримки),

воно **не сформульовано прямо** як окрема сфера пристосування у статті 17<sup>3</sup>. Це контрастує з чітким включенням відбору персоналу, де «внесення змін до процедур працевлаштування» прямо визначене як окремий захід пристосування. Чітке та конкретне посилання на відбір персоналу забезпечує правову видимість, визначеність тлумачення та безпосередню застосовність на початковій стадії працевлаштування. Натомість відсутність аналогічно чіткого посилання на кар'єрне зростання створює асиметрію в нормативній системі, за якої доступ до роботи надійно захищений, тоді як просування по роботі охоплено лише опосередковано.

З точки зору статті 15§2 Хартії, це упущення не є суто технічним. Європейський комітет з соціальних прав послідовно наголошує, що право на роботу осіб з інвалідністю поширюється на повну й ефективну участь у трудовому житті, зокрема на можливість розвивати навички та професійно зростати на відкритому ринку праці<sup>20</sup>.

## 7. Фінансова невизначеність і залежність від бюджету (стаття 17<sup>4</sup>)

Центральним недоліком статті 17<sup>4</sup> є її **залежність від наявного публічного фінансування**. Хоча положення передбачає кілька джерел фінансової підтримки — зокрема державний і місцеві бюджети та спеціальні фонди — **доступ до такої підтримки залишається обумовленим річними бюджетними асигнуваннями та фінансовими лімітами**. Це створює певну **фінансову невизначеність**, яка може:

- послаблювати передбачуваність системи;
- затримувати або обмежувати доступ до заходів пристосування; та
- знижувати впевненість роботодавців у наявності підтримки.

Крім того, хоча **множинність джерел фінансування** відображає позитивну **модель диверсифікованого фінансування**, стаття 17<sup>4</sup> повністю залишає суттєві аспекти **координації на розсуд підзаконного регулювання, не встановлюючи основних принципів на рівні закону**.

Зокрема, положення не уточнює:

- яке джерело фінансування слід вважати основним;
- як мають узгоджуватися чи координуватися заявки на фінансування;
- чи впливає відмова одного органу, що надає фінансування, на право на підтримку з боку іншого.

20. Рада Європи, Дайджест практики Європейського комітету із соціальних прав.

Європейський комітет з соціальних прав послідовно визнає, що права за статтею 15§2 мають бути практичними та ефективними, а бюджетні обмеження не можуть виправдовувати системну неефективність. Якщо брак фінансування обмежує доступ до пристосування, існує ризик фактичної невідповідності положенням Хартії, навіть за наявності формально належного законодавства. Правові рамки повинні бути достатньо чіткими та функціональними, щоб забезпечувати ефективний доступ до прав. Фрагментовані або нечіткі механізми фінансування можуть створювати непрямі бар'єри, що суперечить статтям 15§2 та Е Хартії.

## 8. Потенційне опосередковане перекладання фінансового тягаря на роботодавців (стаття 17<sup>4</sup>)

Стаття 17<sup>4</sup> намагається пом'якшити фінансовий тиск на роботодавців, встановлюючи, що їхній внесок не повинен становити **непропорційний або надмірний тягар**. Однак положення не містить:

- **чітких критеріїв** оцінки пропорційності;
- запобіжників **надмірних витрат на початковому етапі** (front-loading of costs);
- детальних правил щодо **авансових платежів або строків відшкодування**.

Тому на практиці роботодавці можуть бути змушені:

- фінансувати заходи пристосування авансом;
- очікувати відшкодування через складні процедури;
- нести ризик затримки або відмови у компенсації.

З точки зору Конвенції ООН і Європейської соціальної хартії, стаття 17<sup>4</sup> в цілому відображає принцип, згідно з яким **питання витрат не можуть скасовувати право на розумне пристосування, хоча можуть пропорційно обмежувати обсяг відповідного обов'язку**. Однак для того, щоб цей баланс функціонував на практиці, механізми фінансування повинні бути **доступними, передбачуваними та своєчасними**. В іншому разі фінансова складність може опосередковано обмежувати ефективне користування правом.

ЄКСП наголошує, що **витрати на інклюзію не можуть непропорційно покладатися на окремих роботодавців**, якщо це підриває доступ до роботи. Якщо роботодавці фактично змушені покривати витрати через затримки чи невизначеність фінансування, система може не відповідати вимозі реальної та ефективної інклюзії за статтею 15§2.

## 9. Багатоетапний і фрагментований процес прийняття рішень (стаття 17<sup>5</sup>)

Стаття 17<sup>5</sup> встановлює **всеохопний, але складний механізм компенсації**, що характеризується множинністю органів, багаторівневими процедурами та широкими елементами контролю. Вона створює **багатосуб'єктну та послідовну модель прийняття рішень**, яка передбачає:

### 1. Подання заяви

- Роботодавець або самозайнята особа подає заяву до **органу у сфері зайнятості** (ч. 1 ст. 17<sup>5</sup>).

## 2. Передання до органу соціального захисту

- Для певних заходів (абзац 11 ч.1 ст. 17<sup>3</sup>) заява передається до **органу, що реалізує заходи соціального захисту** (ч. 2 ст. 17<sup>5</sup>).

## 3. Запит на фахову оцінку

- Орган, що реалізує заходи соціального захисту, повинен запросити **обґрунтований висновок від органу з питань нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю, зайнятість населення** (ч. 2–3 ст. 17<sup>5</sup>).

## 4. Етап перевірки та оцінювання

- Орган з питань нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю, зайнятість населення може: проводити **виїзні перевірки**, вимагати документи, опитувати роботодавців/працівників (ч. 7 ст. 17<sup>5</sup>).

## 5. Надання висновку

- Протягом не більше **20 робочих днів** (ч. 4 ст. 17<sup>5</sup>).

## 6. Остаточне рішення щодо фінансування

- Ухвалюється органом, що реалізує заходи соціального захисту, з урахуванням (але без обов'язку дотримуватися) висновку (ч. 10 ст. 17<sup>5</sup>).

Така структура призводить до: **численних передач відповідальності між органами, відсутності єдиного органу прийняття рішень, збільшення процедурних строків, навіть у випадках, коли розумне пристосування має бути забезпечене невідкладно.**

## 10. Відсутність чітких правил використання та захисту даних (стаття 17<sup>6</sup>)

Стаття 17<sup>6</sup> запроваджує **корисний, але адміністративно обтяжливий механізм моніторингу**, який концептуально виправданий, але недостатньо інтегрований у ширшу систему прав і підтримки.

Це положення створює **інструмент контролю та моніторингу на основі даних**, але:

- без чіткої функціональної інтеграції,
- без гарантованої технічної спроможності, та
- без чітких гарантій щодо порядку його використання.

Крім того, система створює ризики:

- дублювання адміністративних завдань;
- невідповідностей між наборами даних;
- збільшення навантаження на органи та роботодавців, які надають відповідну інформацію.

## 11. Широке виключення на підставі «винної поведінки» (стаття 18)

Стаття 18 виключає її застосування у випадках, коли інвалідність настала внаслідок порушення вимог з охорони та безпеки праці або перебування особи під впливом алкоголю, наркотичних чи токсичних речовин (ч. 7). Це запроваджує виключення із захисту зайнятості, **засноване на винній поведінці**, та створює ризик непропорційного впливу на вразливих працівників і осіб із залежностями або психосоціальними порушеннями. Це створює ризик **надмірного виключення** та послаблення гарантій реінтеграції.

Хартія та практика ЄКСП наголошують на **універсальному доступі до гарантій захисту у сфері зайнятості**; винятки мають бути **строго необхідними та тлумачитися вузько.**

## 12. Дублювання положень про компенсацію (стаття 18)

Стаття 18 містить **дві майже ідентичні норми про компенсацію**:

- одна в частині 8,

*«Роботодавець, який без поважних причин не виконав зобов'язань, визначених частинами другою і третьою цієї статті, **повинен компенсувати працівнику втрачений заробіток у трикратному розмірі середньої заробітної плати, яку отримують працівники відповідного роботодавця за аналогічною посадою (професією, спеціальністю), за увесь період невиконання зобов'язань щодо забезпечення повернення на роботу (службу) особи з інвалідністю, але не більше ніж за шість місяців.** Така відповідальність застосовується з наступного дня після спливу строку, встановленого цією статтею, для здійснення роботодавцем заходів розумного пристосування».*

- Та інша, повторена пізніше (частина 10)

*«У разі невиконання роботодавцем зобов'язань щодо забезпечення повернення на роботу (службу) особи з інвалідністю, така особа **має право на компенсацію втраченої заробітної плати у трикратному розмірі середньої заробітної плати, яку отримують працівники відповідного роботодавця, за весь період невиконання зобов'язань, але не більше ніж за шість місяців.** Така відповідальність застосовується з наступного дня після спливу строку, встановленого цією статтею, для здійснення роботодавцем заходів розумного пристосування».*

Така ситуація створює правову невизначеність і може призвести до різного тлумачення на практиці або під час судового розгляду.

## Оцінка гендерного впливу проєкту Закону

Проект Закону є **формально гендерно нейтральним**, але **не повною мірою гендерно орієнтовним**, а тому створює ризик недостатнього врахування специфічних бар'єрів, з якими стикаються жінки з інвалідністю.

### 1. Ризик інтерсекційної дискримінації

Загальновизнано, що жінки з інвалідністю стикаються з множинними та інтерсекційними формами дискримінації на ринку праці, зокрема з:

- нижчими рівнем працевлаштування порівняно як із чоловіками з інвалідністю, так і з жінками без інвалідності;
- переважною зайнятістю на низькооплачуваних і менш стабільних посадах;
- додатковими бар'єрами, пов'язаними з обов'язками з догляду.

Хоча проєкт Закону застосовує формально гендерно нейтральний підхід, він прямо не враховує ці інтерсекційні форми вразливості. Як наслідок, існує ризик того, що переваги закону можуть розподілятися нерівномірно на практиці, а наявні гендерні розриви можуть зберігатися.

Питання інтерсекційної вразливості є особливо актуальним при оцінці проєкту Закону у світлі **статті Е Європейської соціальної хартії** у поєднанні зі **статтею 15§2**. Європейський комітет з соціальних прав послідовно тлумачить ці положення як такі, що вимагають не лише формальної рівності, а й **реальної та ефективної рівності**



**на практиці**, особливо для груп, що зазнають множинних і взаємопов'язаних форм вразливості.

У цьому контексті жінки з інвалідністю є характерним прикладом **інтерсекційної вразливості**, оскільки на них одночасно впливають структурні нерівності, пов'язані як зі статтю, так і з інвалідністю. Практика моніторингу ЄКСП дедалі більше визнає, що реалізацію соціальних прав не можна оцінювати абстрактно чи однорідно, натомість необхідно враховувати **диференційований вплив на різні підгрупи**. У цьому контексті формально нейтральна законодавча база, яка прямо не враховує такі складні нерівності, може призвести до **нерівних практичних наслідків**, навіть якщо юридичні права мають широкий обсяг.

З точки зору Хартії, відсутність чіткого визнання цих аспектів може мати наслідки щодо відповідності її стандартам, оскільки вони впливають на **практичну ефективність доступу до роботи**. Система Хартії вимагає, щоб держави не лише забороняли дискримінацію, а й усували **структурні прояви нерівності, що перешкоджають рівній участі**, зокрема на ринку праці.

## 2. Відсутність чіткого гендерного мейнстримінгу

**Проект Закону не містить чіткого положення про гендерну рівність**, посилань на інтерсекційну дискримінацію, або цільових заходів для жінок і чоловіків з інвалідністю.

Це контрастує з належною європейською практикою, де політика у сфері інвалідності та гендерної рівності дедалі більше поєднується.

Відсутність чіткого гендерного мейнстримінгу у проекті Закону є також релевантним при оцінці відповідності **статті Е Хартії**, яка встановлює **горизонтальний обов'язок недискримінації щодо всіх матеріальних прав**, зокрема права на працю та інклюзивну зайнятість за статтею 15.

У практиці тлумачення Європейського комітету з соціальних прав принцип рівності не обмежується заборонаю прямої дискримінації, а поширюється на забезпечення того, щоб **законодавчі рамки розроблялися та впроваджувалися у спосіб, що запобігає непрямій дискримінації та структурному виключенню**. У цьому контексті концепція гендерного мейнстримінгу, розробленого Радою Європи, відіграє важливу роль у забезпеченні того, щоб формально нейтральні заходи не відтворювали системних нерівностей.

Відсутність чіткого посилання на гендерну рівність чи інтерсекційність у проекті Закону становить **нормативну прогалину з погляду сучасних європейських стандартів**, за якими політика у сфері інвалідності дедалі більше розглядається у ширших рамках рівності. Відсутність такої інтеграції може обмежувати здатність проекту Закону повністю відображати **інклюзивний і превентивний підхід до дискримінації**, що вимагається Хартією, зокрема в контексті ринку праці, який характеризується усталеними гендерними диспропорціями.

## 3. Відсутність гендерно чутливого моніторингу та даних

Стаття 17<sup>6</sup> запроваджує реєстр заходів пристосування, однак **не вимагає збору гендерно чутливих даних**; вона також не передбачає моніторингу, як відрізняється вплив цих заходів



з гендерної точки зору. Це створює прогалину у здатності виявляти гендерні диспропорції, оцінювати вплив політики та відповідно коригувати заходи.

Відсутність вимог щодо збору гендерно чутливих даних у статті 17<sup>6</sup> є особливо значущою у світлі **методологічного підходу Європейського комітету з соціальних прав**, який значною мірою наголошує на **емпіричній оцінці реалізації прав на практиці**.

У процесі моніторингу відповідності **статтям 15§2 та Е Хартії** ЄКСП послідовно спирається на **кількісні та якісні показники**, зокрема рівень зайнятості, доступ до заходів підтримки та ефективність політики інклюзії. У цих межах **дезагрегація даних** є важливим інструментом для визначення того, чи реалізуються права рівною мірою для різних груп.

З гендерної точки зору, відсутність чітких положень, що вимагають таких даних, обмежує можливість:

- виявляти системні **диспропорції між жінками та чоловіками з інвалідністю**;
- оцінювати, чи заходи пристосування та зайнятості є **однаково ефективними на практиці**;
- забезпечувати, щоб реалізація політики розвивалася з урахуванням виявлених нерівностей.

Стандарти Ради Європи щодо гендерного мейнстримінгу також підкреслюють, що **відсутність гендерно чутливих даних може приховувати закономірності несприятливого середовища**, тим самим підриваючи як формування політики, так і підзвітність. У цьому сенсі прогалина, виявлена у статті 17<sup>6</sup>, є не лише технічною, а й має прямі наслідки для **здатності оцінювати та забезпечувати відповідність вимозі недискримінації за статтею Е Хартії**.

# ВІДПОВІДНІСТЬ МІЖНАРОДНИМ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМ СТАНДАРТАМ

## Відповідність Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю<sup>21</sup>

Проект Закону значною мірою відображає **модель інвалідності, що заснована на правах людини, Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю**, зокрема:

- **статтю 27 Конвенції (праця та зайнятість)** — розумне пристосування як юридично забезпечене право;
- **статтю 5 (рівність і недискримінація)** — відмова у пристосуванні розглядається як дискримінація;
- **статтю 2 (щодо розумного пристосування)** — пропорційність та індивідуалізована оцінка;
- **статтю 26 (абілітація та реабілітація)** — підтримка, а не механізм контролю доступу.

Загалом проект Закону значною мірою відповідає Конвенції ООН і є важливим кроком до повної відповідності.

**Потенційні занепокоєння стосуються:**

### 1. *De facto* медикалізації всупереч статтям 2 та 27 Конвенції ООН

Хоча статті 17<sup>2</sup> та 18 проекту Закону покликані забезпечити допоміжний характер документації, **на практиці залежність від програм реабілітації та медичне підтвердження** може:

- затримувати забезпечення розумного пристосування,
- обумовлювати доступ до прав наявністю медичного підтвердження,
- зміщувати фокус з усунення бар'єрів на оцінку індивідуальних порушень здоров'я.

Це суперечило б практиці Комітету ООН з прав осіб з інвалідністю (Загальний коментар № 6), згідно з якою **розумне пристосування не повинне залежати від медичного засвідчення як передумови**.

### 2. Винятки для «винної поведінки» (стаття 18)

Виключення прав на повернення до роботи у випадках, коли інвалідність настала внаслідок винної поведінки, створює ризик **невідповідності статті 27 Конвенції ООН**, яка не допускає виключення із захисту права на зайнятість на підставі інвалідності.

Підсумовуючи, **чіткого нормативного порушення Конвенції ООН не було виявлено. Однак зберігається ризик часткової невідповідності на практиці**, у разі якщо:

- вимоги щодо документації не будуть прямо визначені як необов'язкові та не застосовуватимуться послідовно як допоміжні, а не визначальні;
- будь-які винятки із захисту тлумачитимуться вузько та у спосіб, що узгоджується з метою й предметом Конвенції.

21. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про права осіб з інвалідністю, прийнята 12 грудня 2006 р., доступно за посиланням: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-persons-disabilities>.

## Відповідність Хартії

Проект Закону безпосередньо реагує на **попередні висновки ЄКСП про невідповідність ситуації в Україні стандартам Хартії**, зокрема шляхом:

- надання пріоритету зайнятості на відкритому ринку праці,
- забезпечення збереження роботи та повернення на роботу,
- закріплення юридично забезпеченого права на розумне пристосування,
- створення механізмів фінансування, процедур і засобів правового захисту.

**Основні ризики, виявлені за стандартами ЄКСП, стосуються:**

### 1. Ефективності через складність процедур (стаття 15§2 Хартії)

ЄКСП послідовно наголошує, що права мають бути **практичними та ефективними**. Існує ризик того, що:

- багаторівневі процедури,
- перевірки, пов'язані з фінансуванням,
- вимоги щодо документації

створять **непрямі бар'єри**, особливо для МСП і самозайнятих осіб.

### 2. Бюджетні обмеження та пріоритизація (стаття 17<sup>5</sup>)

Хоча це допустимо в принципі, практика ЄКСП (наприклад, справа *MDAC проти Болгарії*<sup>22</sup>) чітко вказує, що брак ресурсів не може виправдовувати неефективне користування правами. **Якщо вичерпання фінансування стане частим або системним явищем, невідповідність статті 15§2 Хартії може виникнути знову.**

### 3. Положення про виключення та санкції (стаття 18)

Широке виключення або каральне тлумачення можуть підірвати принципи безперервності зайнятості та реінтеграції, на яких наголошує ЄКСП.

Підсумовуючи, правова рамка проекту Закону **структурно відповідає положенням Хартії та виправляє недоліки**, виявлені в минулому ЄКСП, проте **під час імплементації необхідно уникати стримувального ефекту, жорсткості та послаблення гарантій прав через бюджетні обмеження**.

## Відповідність праву ЄС

Проект Закону значною мірою узгоджується з Директивою 2000/78/ЄС, а в деяких аспектах перевищує мінімальні стандарти ЄС. Позитивні елементи включають:

- чіткий обов'язок забезпечувати пристосування (ст. 5 Директиви),
- обмеження можливості відмови випадками, коли пристосування становить непропорційний тягар,
- покладення тягаря доведення на роботодавця,
- охоплення процесу відбору персоналу, зайнятості та кар'єрного зростання,
- включення дистанційної роботи та гнучких форм зайнятості.

22. ЄКСП, Mental Disability Advocacy Centre (MDAC) проти Болгарії, скарга № 41/2007, доступно за посиланням: <https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=cc-41-2007-dmerits-en>.

Кілька положень навіть перевищують мінімальні стандарти ЄС, зокрема щодо:

- збереження роботи після настання інвалідності,
- доступу до публічного фінансування розумного пристосування,
- процедурних строків і засобів правового захисту.

#### Потенційні занепокоєння стосуються:

1. П'ятиденного строку прийняття рішення (стаття 17<sup>1</sup>).

Практика СЄС (наприклад, справи HK Danmark<sup>23</sup>, HR Rail<sup>24</sup>) наголошує на розумності та діалозі. Жорсткий п'ятиденний строк може:

- заохочувати формальні відмови,
- підривати інтерактивний процес.

2. Фіксованих порогів співфінансування (стаття 17<sup>5</sup>)

Обов'язковий 10-відсотковий внесок роботодавця без чітко передбаченої гнучкості створює ризик невідповідності стандарту ЄС, згідно з яким **пропорційність має оцінюватися з урахуванням обставин кожного конкретного випадку, особливо для малих і середніх підприємств.**

Підсумовуючи, хоча правова рамка загалом відповідає праву ЄС і в кількох аспектах перевищує мінімальні стандарти ЄС, поєднання надто жорстких процедурних строків і фіксованих фінансових порогів може створювати практичну напругу із застосуванням принципу пропорційності, який лежить в основі права ЄС у сфері рівності та передбачає оцінку з урахуванням конкретних обставин кожної справи.

## Висновок

**Загалом структурної несумісності з Конвенцією ООН про права осіб з інвалідністю, Європейською соціальною хартією чи правом ЄС щодо рівності не виявлено.**

Основні виклики, що виникають у зв'язку із запропонованою системою, **не мають нормативного характеру**, а стосуються радше **імплементції, тлумачення та адміністративної практики**, зокрема:

- ризику **повернення до медикалізації** через документальні та реабілітаційні практики;
- потенційної **надмірної формалізації та процедурної складності**, що може перешкоджати своєчасному доступу до прав;
- застосування **жорстких порогів**, зокрема фіксованих строків і мінімальних вимог до співфінансування;
- **положень виключення**, які у разі широкого тлумачення можуть впливати на універсальність захисту; та
- **залежності від наявності бюджетного фінансування**, яка може підривати практичну ефективність прав.

23. Суд Європейського Союзу, справа HK Danmark (Ring та Skouboe Werge), об'єднані справи C-335/11 та C-337/11, рішення від 11 квітня 2013 р., доступно за посиланням: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62011CJ0335>.

24. Суд Європейського Союзу, справа HR Rail SA проти XXXX, справа C-485/20, рішення від 10 лютого 2022 р., доступно за посиланням: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=253721&doclang=EN>.

**За умови забезпечення належних гарантій, надання чітких роз'яснень та здійснення пропорційної імплементації, що заснована на правах людини, цю правову рамку можна вважати повністю такою, яка відповідає європейським стандартам, а в окремих аспектах — такою, що відображає передову й зразкову практику у сфері інклюзії осіб з інвалідністю у сфері зайнятості.**

# РЕКОМЕНДАЦІЇ ТА ПРОПОНОВАНІ ЗМІНИ

---

## Рекомендації щодо змін до проєкту Закону

### 1. Уточнення процедурних строків і забезпечення їх реалістичності та гнучкості (стаття 17<sup>1</sup>)

Для усунення неоднозначності щодо того, чи п'ятиденний строк охоплює всю процедуру прийняття рішень, чи лише її ініціювання, рекомендовано **уточнити обсяг строку, розмежувавши початкову відповідь та повний процес прийняття рішення.**

**Пропонована зміна** передбачає викладення другої частини частини 2 статті 17<sup>1</sup> у такій редакції:

*«(...) роботодавець протягом **п'яти робочих днів з дня отримання заяви** зобов'язаний підтвердити її отримання та розпочати розгляд, зокрема консультації з особою з інвалідністю, з метою узгодження можливих заходів розумного пристосування. Роботодавець зобов'язаний прийняти обґрунтоване рішення **у розумний строк**, з урахуванням складності запитуваного пристосування, але не пізніше **п'ятнадцяти робочих днів**, якщо об'єктивні обставини не виправдовують довшого строку».*

### 2. Покращення доступності процедур (статті 17<sup>1</sup> та 17<sup>5</sup>)

Для усунення обмеженої доступності процедурних вимог (обмеження заяв лише письмовою чи електронною формою), які можуть виключати окремих осіб з інвалідністю з доступу до заходів розумного пристосування, рекомендовано **розширити допустимі форми комунікації та передбачити обов'язок процедурного пристосування.**

Пропонована зміна передбачає перефразування частини 2 статті 17<sup>1</sup> та частини 1 статті 17<sup>5</sup> із додавання такого формулювання:

*«Звернення та заяви можуть подаватися у **письмовій, електронній або інших доступних формах комунікації**, зокрема через представника, асистента чи уповноваженого надавача послуг.*

*У разі потреби роботодавець або компетентний орган забезпечує **розумне пристосування та підтримку** для ефективного подання та розгляду звернень».*

### 3. Недопущення документальних передумов (стаття 17<sup>2</sup>)

Для усунення ризику того, що документація стане фактичною передумовою для надання розумного пристосування, рекомендовано прямо підтвердити, що **документація є необов'язковою та не має визначального характеру.**

Пропонована зміна включає доповнення статті 17<sup>2</sup> положенням такого змісту:

*«Відсутність індивідуальної програми реабілітації чи інших додаткових документів **не є підставою для відмови чи затримки** у наданні розумного пристосування. Документи можуть слугувати додатковим підтвердженням, однак **не є обов'язковою передумовою** для реалізації права на розумне пристосування».*

#### 4. Посилення першочерговості потреби особи з інвалідністю (стаття 17<sup>2</sup>)

Для усунення ризику того, що необхідність надання документів превалюватиме над індивідуальним вибором, рекомендовано посилити нормативну ієрархію між двома частинами статті 17<sup>2</sup>.

**Пропонована зміна** передбачає зміну частини 2 статті 17<sup>2</sup> додаванням, наприклад, такого положення:

*«Перелік та форми заходів розумного пристосування **визначаються насамперед на основі висловлених потреб, побажань та індивідуальних обставин особи з інвалідністю.** Будь-яка підтверджувальна документація враховується лише як **додаткова інформація**, без обмеження чи заміни оцінки власних потреб особи».*

#### 5. Структурне уточнення статей 17<sup>2</sup> та 17<sup>3</sup>

Для покращення законодавчої логіки та зрозумілості проєкту Закону рекомендовано **перенести та переформулювати частину 2 статті 17<sup>2</sup>** (яка встановлює першочергову роль особи з інвалідністю у визначенні переліку і форм розумного пристосування) **як частину 1 статті 17<sup>3</sup>**. Оскільки стаття 17<sup>3</sup> містить невичерпний перелік заходів пристосування, включення до неї чітко визначеного принципу індивідуального вибору сприятиме тому, що роботодавці, органи влади та суди тлумачитимуть цей перелік гнучко та відповідно до індивідуальних потреб на всіх етапах трудових відносин — від відбору персоналу до зайнятості та кар'єрного розвитку.

#### 6. Чітке включення заходів кар'єрного зростання (стаття 17<sup>3</sup>)

Щоб усунути відсутність чіткого посилання на кар'єрне зростання рекомендовано доповнити частину 1 статті 17<sup>3</sup> новим абзацом (бажано після положення про процедури відбору персоналу) такого змісту:

*«адаптація процедур, критеріїв та умов, пов'язаних із просуванням по роботі (службі), кар'єрним зростанням, оцінюванням результатів роботи, доступом до навчання та професійним розвитком, зокрема процедур внутрішнього конкурсного відбору і систем атестації»*

Альтернативно або додатково статтю 17<sup>3</sup> можна доповнити уточнювальною частиною:

*«Заходи розумного пристосування, зазначені в цій статті, застосовуються однаково на всіх етапах трудових відносин, зокрема при відборі на роботу, збереженні зайнятості, кар'єрному зростанні, просуванні по роботі (службі) та доступі до професійного розвитку».*

#### 7. Посилення прозорості та передбачуваності фінансування (статті 17<sup>4</sup>, 17<sup>5</sup>)

Для вирішення проблеми непередбачуваності фінансування доцільно посилити прозорість і передбачуваність механізмів фінансування. Цього можна досягти, доповнивши статтю 17<sup>4</sup> або 17<sup>5</sup> окремим абзацом такого змісту:

*«Інформація про наявність фінансування, застосовні процедури та критерії його розподілу оприлюднюється у чіткій та доступній формі. Кабінет Міністрів України забезпечує функціонування механізмів фінансування на передбачуваний і прозорій основі».*



## 8. Спрощення та координація багатоетапних процедур прийняття рішень (стаття 17<sup>5</sup>)

Для зменшення адміністративної фрагментації та підвищення ефективності механізму компенсації доцільно спростити процедурну архітектуру, передбачену статтею 17<sup>5</sup>. Зокрема, шляхом запровадження **чітких заходів координації та спрощення**, зокрема через визначення **єдиного відповідального органу або моделі «єдиного вікна»**, здатної забезпечувати супровід процесу від початку до кінця. Можна також розглянути можливість обмеження кількості обов'язкових процедурних етапів, наприклад шляхом заміни послідовних погоджень **паралельними чи інтегрованими оцінками**, а також уточнення відповідних ролей органів зайнятості, органів соціального захисту та служб з питань праці, щоб уникнути дублювання та повторної оцінки одних і тих самих факторів. Крім того, процедуру можна посилити шляхом встановлення **коротших сукупних строків для всього процесу прийняття рішення**, зокрема у випадках, коли пристосування потрібне терміново, а також шляхом забезпечення того, щоб фахові оцінки **використовувалися цілеспрямовано та пропорційно**, а не як типова вимога у всіх випадках. Такі корективи допоможуть забезпечити функціонування механізму компенсації як **сприятливого та доступного інструменту підтримки**, а не складного багатоетапного процесу, що може затримувати чи стримувати ефективне впровадження розумного пристосування. Хоча процедурна складність існує лише в межах внутрішнього функціонування державного управління і не створює додаткові обов'язки для заявників або бюрократичного навантаження на роботодавців чи осіб з інвалідністю, вона все ж може впливати на своєчасність, передбачуваність і загальну ефективність механізму компенсації. Зокрема, численні рівні адміністративної координації та почергове прийняття рішень можуть підвищувати ризик затримок, непослідовних оцінок та адміністративних перешкод, тим самим знижуючи здатність системи забезпечувати оперативну та ефективну підтримку впровадженню розумного пристосування.

## 9. Уточнення щодо використання даних і посилення гарантій системи реєстру (стаття 17<sup>6</sup>)

Для підвищення правової визначеності та забезпечення того, щоб реєстр функціонував як допоміжний, а не обтяжливий механізм, доцільно запровадити **чіткі положення щодо мети, використання та захисту даних, зібраних відповідно до статті 17<sup>6</sup>**. Зокрема, проєкт Закону міг би уточнити, що реєстр слугує чітко визначеним цілям — таким як моніторинг, оцінка політики та координація — і не повинен використовуватися для цілей нагляду чи застосування санкцій, не пов'язаних із зазначеними завданнями. Також може бути корисним встановити **чіткі правила доступу, мінімізації збору даних і конфіденційності**, передбачивши, що обробляється лише інформація, необхідна для функціонування системи, а чутлива інформація, пов'язана з інвалідністю, належним чином захищається.

Крім того, можна розглянути можливість посилення **функціональної інтеграції** між реєстром і процедурами прийняття рішень за статтями 17<sup>5</sup> та 17<sup>1</sup>, щоб система суттєво сприяла імплементації, а не створювала додатковий адміністративний рівень.

## 10. Звуження та уточнення положення про виключення у зв'язку з винною поведінкою (стаття 18)

Щоб уникнути ризику непропорційного виключення та зберегти реінтеграційну мету положення, доцільно звужити та уточнити обсяг виключення в абзаці 7 статті 18. Зокрема, виключення можна переформулювати так, щоб воно застосовувалося лише у виняткових обставинах, коли існує прямий і доведений причинно-наслідковий зв'язок між поведінкою

особи та об'єктивною неможливістю забезпечити розумне пристосування, а також коли таке виключення є суворо необхідним і пропорційним.

Водночас можна розглянути можливість запровадження застережної норми, яка забезпечувала б, що виключення не впливає на основоположне право на повернення до зайнятості, якщо забезпечення розумного пристосування залишається практично можливим, навіть якщо окремо виникають дисциплінарні питання чи питання відповідальності.

Такі корективи допоможуть забезпечити, що положення не призводитиме до надмірного виключення чи непрямой дискримінації і залишатиметься узгодженим із загальною метою сприяння сталій участі в зайнятості, а не обмежуватиме доступ до захисту на підставі вини.

Цього можна досягти, наприклад, виклавши абзац 7 статті 18 у такій редакції:

*«Норми цієї статті не застосовуються лише у **виняткових випадках**, коли:*

- *існує прямий і доведений причинно-наслідковий зв'язок між поведінкою особи та **об'єктивною неможливістю забезпечення розумного пристосування**, та*
- *виключення є **суворо необхідним і пропорційним** з урахуванням усіх відповідних обставин.*

*Лише факт того, що інвалідність виникла у зв'язку з порушенням вимог охорони безпеки та праці або перебуванням у стані алкогольного, токсичного чи наркотичного сп'яніння, **сам по собі не є достатньою підставою** для виключення з права на повернення до роботи».*

#### **11. Переформулювання компенсації за невиконання обов'язку щодо забезпечення повернення на роботу (стаття 18)**

Для того **щоб запобігти ненавмисному стимулюванню припинення трудових відносин замість реінтеграції**, доцільно **переформулювати механізм компенсації у статті 18 так, щоб він посилював пріоритет збереження зайнятості, а не слугував фактичною альтернативою їй.**

Зокрема, слід розглянути можливість **скасування чинної максимальної межі компенсації (шість місяців)**, оскільки на практиці вона може діяти як передбачувана й обмежена «вартість звільнення», тим самим послаблюючи обов'язок забезпечити повернення на роботу. Натомість положення може передбачати мінімальний рівень компенсації.

#### **12. Усунення дублювання положень про компенсацію (стаття 18)**

Для підвищення правової визначеності та запобігання розбіжному тлумаченню доцільно усунути дублювання положень про компенсацію в статті 18, об'єднавши їх в єдину чітко сформульовану норму. Зокрема, дві змістовно ідентичні норми, що наразі містяться в абзацах 8 та 10/11, слід об'єднати в одне узгоджене положення з єдиним формулюванням і чітко визначеною сферою застосування.

Таке об'єднання зменшить неоднозначність і посилить правову визначеність, полегшуючи для роботодавців, працівників та органів нагляду і контролю розуміння положення та його послідовне застосування. Це також допоможе мінімізувати ризик суперечливих тлумачень в адміністративній практиці та судових спорах, тим самим сприяючи ефективному забезпеченню права на повернення до зайнятості.

Цього можна досягти шляхом вилучення абзацу 10.

### 13. Запровадження гендерно чутливих критеріїв при оцінці розумного пристосування

Для включення чіткого положення про гендерну рівність, посилянь на інтерсекційну дискримінацію, та цільових заходів як для жінок, так і для чоловіків з інвалідністю, пропонується доповнити статтю 17<sup>1</sup> новим абзацом такого змісту:

*«При реалізації Закону повинні враховуватися потреби осіб, які зазнають множинних і взаємопов'язаних форм дискримінації, зокрема жінок і чоловіків з інвалідністю».*

Такий гендерно чутливий підхід може бути актуальним при розгляді заходів пристосування, пов'язаних з режимом праці, графіком роботи, дистанційною роботою, гнучким робочим часом, програмами повернення на роботу чи іншими організаційними заходами, де на практиці можуть проявлятися гендерно зумовлені нерівності.

### 14. Забезпечення збору гендерно чутливих даних

Для забезпечення збору гендерно чутливих даних пропонується доповнити статтю 17<sup>6</sup> новим абзацом такого змісту:

*«Дані, зібрані відповідно до цієї статті, у відповідних випадках дезагрегуються за гендерними та іншими релевантними ознаками з метою забезпечення моніторингу рівного впливу заходів, передбачених цим Законом».*

## Рекомендації щодо підзаконного регулювання

### Встановлення чітких правил координації між джерелами фінансування (стаття 17<sup>4</sup>)

У разі наявності кількох джерел фінансування підзаконні акти повинні встановлювати чіткі правила щодо:

- визначення основного джерела фінансування;
- координації та черговості розгляду заявок;
- можливості паралельного або кумулятивного фінансування; та
- порядку дій у разі відмови з боку органу фінансування.

## Рекомендації щодо впровадження

### 1. Посилення інституційної спроможності

Для забезпечення ефективного та послідовного застосування проєкту Закону доцільно запровадити **системні заходи з підвищення інституційної спроможності, орієнтовані на всіх відповідних суб'єктів**. Зокрема, **слід розробити обов'язкові навчальні програми для роботодавців, інспекторів праці та працівників публічних служб зайнятості**, зосереджені на понятті розумного пристосування, оцінці пропорційності і практичному розгляді запитів.

Крім того, варто розглянути можливість розроблення стандартизованих моделей і практичних інструментів роз'яснення, зокрема:

- орієнтовних прикладів заходів пристосування в різних секторах;
- орієнтирів щодо вартості та типових сценаріїв фінансування;
- типових процедур консультування та прийняття рішень.

Такі інструменти підвищать правову визначеність, зменшать адміністративне навантаження та сприятимуть більш послідовному впровадженню на практиці.

## **2. Посилення моніторингу та забезпечення виконання**

Для забезпечення ефективного застосування на практиці прав, встановлених проєктом Закону, доцільно посилити механізми моніторингу та підзвітності. Зокрема, запровадити систематичне статистичне звітування щодо:

- кількості поданих заяв на пристосування;
- кількості задоволених заяв та відмов;
- підстав для відмови; та
- тривалості процедур,

що значно підвищить прозорість і дозволить проводити оцінку політики на основі фактичних даних.

Крім того, варто розглянути можливість запровадження пропорційних адміністративних санкцій у випадках невинуватеної відмови в наданні розумного пристосування. Такі заходи мають бути ретельно виважені для того, щоб:

- стримувати недотримання вимог;
- посилювати обов'язковий характер зобов'язання; та
- залишатися пропорційними, зокрема щодо малих і середніх підприємств.

Разом ці заходи посилять забезпеченість права на розумне пристосування на практиці відповідно до європейських стандартів, гарантуючи, що обов'язки не залишаються суто формальними, а підкріплюються ефективним наглядом і підзвітністю.

# ЦІЛЬОВІ ПРАКТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ НА ОСНОВІ КРАЩИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ТА МІЖНАРОДНИХ ПРАКТИК

## Рекомендації щодо балансу між запитами працівника і обов'язками роботодавця

### 1. Механізми консультування

Ключовим елементом належної практики ЄС та імплементації Конвенції ООН є **інтерактивний (консультативний) процес між роботодавцем і працівником**. Рекомендований підхід передбачає дворівневу модель консультування:

- Етап початкового запиту — працівник визначає потреби (без надмірного формалізму);
- Етап інтерактивного діалогу — роботодавець і працівник спільно визначають можливі рішення.

Відповідно до кращих європейських стандартів, консультації мають проводитися добросовісно, своєчасно та бути задокументовані. Позиція працівника розглядається як основне свідчення потреби. Процес є гнучким та інтерактивним (а не одноразовим обміном).

Право ЄС щодо рівності, зокрема Директива 2000/78/ЄС і практика Суду справедливості ЄС<sup>25</sup>, наголошує на діалозі та адаптації, а не на односторонніх рішеннях роботодавця.

### 2. Межі розумного пристосування

Право на розумне пристосування не є необмеженим ні за міжнародними договорами з прав людини, ні іншими європейськими нормами. Різні національні правові системи визнають кілька меж:

- **Надмірний тягар (Undue hardship)**

Роботодавець може відмовити у задоволенні запиту, який спричинить значні труднощі чи витрати з огляду на розмір та ресурси організації. До відповідних факторів належать вартість пристосування, загальні фінансові ресурси роботодавця, кількість працівників та вплив на діяльність.

- **Пряма загроза безпеці**

Роботодавець також може відмовити в розумному пристосуванні або не допустити особу до певної посади, якщо існує значний ризик того, що ця особа завдасть істотної шкоди собі або іншим, і такого ризику неможливо уникнути за допомогою розумного пристосування. Така відмова не може ґрунтуватися на стереотипах чи узагальненнях щодо певного стану здоров'я. Роботодавець повинен провести індивідуальну оцінку на основі актуальних медичних доказів, враховуючи характер, тривалість, серйозність та ймовірність такого ризику. Загальна політика виключення всіх осіб з певним діагнозом не відповідає цим вимогам.

25. Суд Європейського Союзу, справа HK Danmark (Ring та Skouboe Werge), об'єднані справи C-335/11 та C-337/11, рішення від 11 квітня 2013 р., доступно за посиланням: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62011CJ0335>; Суд Європейського Союзу, справа HR Rail SA проти XXXX, справа C-485/20, рішення від 10 лютого 2022 р., доступно за посиланням: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=253721&doclang=EN>.

- **Фундаментальна зміна**

Надання пристосування не є обов'язковим, якщо воно докорінно змінює характер послуги, програму чи діяльність підприємства.

### 3. Критерії надмірного та непропорційного тягара

Директива про рівність у сфері зайнятості 2000/78/ЄС встановлює обов'язок забезпечення розумного пристосування у статті 5:

*«... роботодавці повинні вживати належних заходів, коли це необхідно в конкретному випадку, щоб забезпечити особі з інвалідністю доступ до працевлаштування, участь у працевлаштуванні або просування у сфері зайнятості, або забезпечити професійне навчання такої особи, за умови, що такий захід не покладає на роботодавця **непропорційного тягара**».* Директива не містить подальших роз'яснень щодо тлумачення та обсягу поняття «непропорційний тягар». Відповідно до практики Суду справедливості ЄС, пристосування, яке становить непропорційний тягар для роботодавця, вважається недоцільним<sup>26</sup>. Водночас детальніших рекомендацій із цього питання не надано.

Відповідно до Рекомендацій Секретаріату ООН щодо розумного пристосування (травень 2023 р.), *«пристосування може вважатися надмірним тягарем для Організації, якщо воно потребує значних адміністративних чи фінансових ресурсів або передбачає зміну істотних аспектів роботи»*<sup>27</sup>.

Європейські національні суди застосовують диференційовані підходи до розуміння поняття «непропорційний тягар». Наприклад, Верховний Суд Данії надав роботодавцю досить широку дискрецію при вирішенні питання організації операційної діяльності в контексті розумного пристосування, значною мірою покладаючись на оцінку роботодавця у справі щодо запиту про роботу на неповний робочий день<sup>28</sup>. На противагу цьому, Федеральний суд із трудових спорів Німеччини визнав необхідність здійснення широкого спектра заходів розумного пристосування, що передбачали перерозподіл завдань, навіть якщо це призводило до порушень усталеного порядку організації роботи (рішення 9 AZR 411/05 від 14 березня 2006 р.).

Європейська практика показує, що одним із найважливіших елементів збалансування інтересів є добре структурований тест на пропорційність.

Рекомендовані критерії, які варто чітко кодифікувати або роз'яснити, включають:

- фінансову спроможність роботодавця (особливо МСП порівняно з великими підприємствами);
- вартість і характер заходу;
- наявність державного фінансування або субсидій;
- вплив на організацію роботи або продуктивність;
- тривалість заходів та можливість їх скасування;
- переваги для працівника та робочої сили загалом.

26. Суд Європейського Союзу, справа HK Danmark (Ring та Skouboe Werge), об'єднані справи C-335/11 та C-337/11, рішення від 11 квітня 2013 р., доступно за посиланням: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62011CJ0335>.

27. Секретаріат Організації Об'єднаних Націй, Настанови щодо розумного пристосування (2023), доступно за посиланням: [https://policy.un.org/sites/default/files/2023-12/reasonable\\_accommodations\\_guidelines\\_english.pdf](https://policy.un.org/sites/default/files/2023-12/reasonable_accommodations_guidelines_english.pdf).

28. Верховний суд Данії, справа 15/2015, рішення від 13 квітня 2016 р., розглянуто в: Lisa Waddington and Andrea Broderick, Exploring the Definition of Disability and the Reasonable Accommodation Duty through the Case Law of the CJEU and Member States (European Disability Forum, 2021), доповідь на міжнародній конференції 10 червня 2024 р., організованій ERA, «Сучасні роздуми щодо антидискримінаційного права ЄС», м. Трір, Німеччина. Матеріали конференції доступні за посиланням: [https://eu-anti-discrimination-law.era.int/oldoku/Adiskri/07\\_Disability/124DV40\\_Broderick\\_Waddington\\_EN.pdf](https://eu-anti-discrimination-law.era.int/oldoku/Adiskri/07_Disability/124DV40_Broderick_Waddington_EN.pdf).



Кращі практики вимагають від роботодавця продемонструвати, що було розглянуто всі розумні альтернативи, а також обґрунтувати будь-яку відмову об'єктивними та такими, що піддаються перевірці, підставами.

Відповідно до практики Верховного Суду Ірландії, *«Тест ґрунтується на розумності та пропорційності: роботодавець не може бути зобов'язаний повністю змінити призначення посади чи створювати іншу посаду для сприяння працевлаштування працівника. Тому саме суд, що розглядає справу, повинен у кожному конкретному випадку визначити, чи є те, що потрібно для забезпечення зайнятості особи, розумним пристосуванням на відповідній посаді, чи йдеться про зовсім іншу посаду»* (справа Nano Nagle School проти Daly, 2019<sup>29</sup>). У кількох подальших рішеннях ірландські суди визнали, що пристосування для працівників фактично передбачало б створення абсолютно нових посад, а отже, виходило за межі обов'язку розумного пристосування. Однак у справі Nowak проти Moriarty's Food Markets Ltd t/a Moriarty's SuperValu Skerries<sup>30</sup> Комісія з питань трудових відносин визнала, що призначення на іншу посаду може бути формою розумного пристосування, однак встановила, що за конкретних обставин справи це було неможливим<sup>31</sup>.

У Нідерландах і Польщі існує судова практика, що передує справі HR Rail (2022)<sup>32</sup>, відповідно до якої обов'язок забезпечити розумне пристосування не поширювався на призначення працівника на цілком нову посаду<sup>33</sup>. В Австрії<sup>34</sup> та Данії суди визнали, що створення цілком нової посади, яка складається виключно із завдань, які працівник може виконувати, виходить за межі обов'язку розумного пристосування<sup>35</sup>.

Часто цитований приклад із практики Трибуналу з трудових спорів Сполученого Королівства<sup>36</sup> стосується запиту глухоті дипломатки. Працівниця звернулася із запитом про необхідність надання їй фахівця з читання з губ (lipspeaker) англійською мовою на повний робочий день для роботи на закордонній посаді. Вартість запитуваного пристосування становила приблизно 250 000 фунтів стерлінгів на рік, що значно перевищувало заробітну плату працівниці (близько 50 000 фунтів стерлінгів) і типові витрати на пристосування для інших працівників. Трибунал визнав, що, хоча пристосування було б ефективним, надзвичайно висока фінансова вартість робила його непропорційним для роботодавця. Роботодавець не був зобов'язаний забезпечити таке пристосування, оскільки воно становило непропорційний тягар.

29. Верховний суд Ірландії, справа Nano Nagle School проти Daly [2019] IESC 63, рішення від 31 липня 2019 р., п. 89, доступно за посиланням: [https://employmentrightsireland.com/wp-content/uploads/2021/02/2019\\_IESC\\_63\\_1-Supreme-Court-Nano-Nagle.pdf](https://employmentrightsireland.com/wp-content/uploads/2021/02/2019_IESC_63_1-Supreme-Court-Nano-Nagle.pdf).

30. Nowak проти Moriarty's Food Markets Ltd T/A Moriarty's SuperValu Skerries (2023). Доступно за посиланням: [ADJ-00032391 - Workplace Relations Commission](https://www.adjudicator-general.gov.uk/cases/ADJ-00032391-Workplace-Relations-Commission)

31. Комісія з питань трудових відносин, справа Nowak проти Moriarty's Food Markets Ltd t/a Moriarty's SuperValu Skerries, ADJ-00032391, рішення від 4 січня 2023 р., доступно за посиланням: <https://ie.vlex.com/vid/adj-00032391-workplace-relations-921866840>.

32. Суд Європейського Союзу, справа XXXX проти HR Rail SA, справа C-485/20, рішення від 10 лютого 2022 р., ECLI:EU:C:2022:85, доступно за посиланням: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=253721&doclang=EN>.

33. Waddington, L. and Broderick, A., Court Practices Regarding Disability Discrimination, Including Reasonable Accommodation, at EU and Member State Level, and in Light of the UN CRPD (European Commission, 2024), с. 63–69, доступно за посиланням: [https://www.migpolgroup.com/wp-content/uploads/2024/03/Court-Practices-Disability-Discrimination\\_web\\_Final.pdf](https://www.migpolgroup.com/wp-content/uploads/2024/03/Court-Practices-Disability-Discrimination_web_Final.pdf).

34. Верховний суд Австрії (Oberster Gerichtshof), рішення 9ObA45/21i (2021).

35. Waddington, L. and Broderick, A., Court Practices Regarding Disability Discrimination, Including Reasonable Accommodation, at EU and Member State Level, and in Light of the UN CRPD (European Commission, 2024), с. 63–69, доступно за посиланням: [https://www.migpolgroup.com/wp-content/uploads/2024/03/Court-Practices-Disability-Discrimination\\_web\\_Final.pdf](https://www.migpolgroup.com/wp-content/uploads/2024/03/Court-Practices-Disability-Discrimination_web_Final.pdf).

36. Апеляційний трибунал з питань зайнятості (Сполучене Королівство), справа Cordell проти Foreign and Commonwealth Office [2012] UKEAT 0016\_11\_2902, рішення від 29 лютого 2012 р., доступно за посиланням: [Employment Cases Update: Cordell v Foreign & Commonwealth Office UKEAT/0016/11/SM](https://www.employment-cases-update.com/cases/cordell-v-foreign-commonwealth-office)



Загалом найрозвинутіша судова практика сформувалася у Сполучених Штатах Америки. Відповідно до *Рекомендацій щодо забезпечення виконання: розумне пристосування та надмірний тягар за Законом про американців з інвалідністю (ADA)*<sup>37</sup>, роботодавець не зобов'язаний забезпечувати розумне пристосування, яке спричинить для нього «надмірний тягар». Однак самого твердження про надмірний тягар недостатньо для обґрунтування факту його існування. Натомість надмірний тягар має ґрунтуватися на індивідуальній оцінці поточних обставин, яка доводить, що конкретне розумне пристосування спричинить значні труднощі чи витрати. Визначення надмірного тягара має ґрунтуватися на кількох факторах, зокрема:

- характер і вартість необхідного пристосування;
- загальні фінансові ресурси об'єкту підприємства, що забезпечує розумне пристосування; кількість осіб, які працюють на такому об'єкті; вплив на витрати та ресурси такого об'єкту;
- загальні фінансові ресурси підприємства, розмір, кількість працівників, тип і розташування об'єктів роботодавця (якщо об'єкт, на якому повинно надаватися розумне пристосування, є частиною більшої структури);
- тип діяльності роботодавця, зокрема структура та функції робочої сили, географічна відокремленість, адміністративний чи фінансовий зв'язок об'єкта, на якому здійснюється пристосування, з роботодавцем;
- вплив пристосування на діяльність підприємства.

Історія законодавчого процесу щодо Закону про американців з інвалідністю вказує, що Конгрес прагнув, щоб роботодавці розглядали всі можливі джерела зовнішнього фінансування при оцінці того, чи є конкретне пристосування надмірно витратним. Надмірний тягар визначається на основі чистих витрат роботодавця. Таким чином, роботодавець повинен з'ясувати, чи доступне фінансування із зовнішнього джерела, наприклад від державної реабілітаційної установи, для покриття всієї або частини вартості пристосування. Крім того, роботодавець повинен з'ясувати, чи має він право на певні податкові пільги чи податковий кредит для компенсації вартості пристосування. Також, якщо частина вартості пристосування спричиняє надмірний тягар, роботодавець повинен запитати особу з інвалідністю, чи готова вона сплатити різницю.

Якщо роботодавець визначає, що один вид розумного пристосування спричинить надмірний тягар, а інший вид буде ефективним і не спричинить надмірний тягар, роботодавець повинен забезпечити другий вид пристосування.

Роботодавець не може посилається на надмірний тягар на підставі побоювань чи упереджень працівників (або клієнтів) щодо інвалідності особи. Так само надмірний тягар не може ґрунтуватися на тому, що надання розумного пристосування може негативно вплинути на психологічний стан інших працівників. Водночас роботодавці можуть довести надмірний тягар, якщо надання розумного пристосування непропорційно порушуватиме здатність інших працівників виконувати свою роботу.

#### 4. Роль медичної оцінки

Європейські та міжнародні стандарти наголошують, що **медичні докази мають бути допоміжними, а не визначальними**. Медичні чи реабілітаційні документи повинні **інформувати** процес, а не виступати **передумовою** для забезпечення розумного пристосування. Автоматична відмова через відсутність медичної документації та заміна

37. Комісія США з питань рівних можливостей у сфері зайнятості, Рекомендації щодо забезпечення виконання: розумне пристосування та надмірні труднощі за Законом про американців з інвалідністю (ADA), доступно за посиланням: <https://www.eeoc.gov/laws/guidance/enforcement-guidance-reasonable-accommodation-and-undue-hardship-under-ada>

запиту працівника медичним висновком є неприйнятними та мають бути прямо заборонені. Медичні дані мають використовувати для визначення функціональних обмежень або ризиків та формулювання можливих заходів пристосування. Однак остаточні рішення мають враховувати контекст, орієнтуватися на конкретне робоче місце та індивідуальних потреб особи.

## Рекомендації щодо реєстру роботодавців та інклюзивних робочих місць

У європейських країнах реєстри роботодавців та інклюзивних робочих місць зазвичай є адміністративними або політичними інструментами, призначеними для того, щоб:

- визначати та реєструвати роботодавців, які:
  - працевлаштовують осіб з інвалідністю, або
  - відповідають певним стандартам інклюзивності;
- сприяти підбору можливостей між шукачами роботи з інвалідністю та роботодавцями;
- підтримувати моніторинг і оцінку політики;
- надавати стимули чи публічне визнання інклюзивним роботодавцям;
- збирати дані про адаптацію робочих місць та заходи розумного пристосування.

З точки зору європейської політики, такі механізми дедалі більше пов'язані зі стратегіями інклюзії на ринку праці, зокрема з Пакетом ЄС щодо зайнятості осіб з інвалідністю, який сприяє структурованим інструментам і базам даних для покращення участі осіб з інвалідністю на ринку праці.

На основі порівняльної практики реєстри інклюзивних роботодавців можна **поділити на три основні типи**:

- 1. Адміністративні реєстри** (найбільш подібні до тих, що передбачені статтею 17-6), які ведуть державні органи, містять дані про роботодавців і заходи розумного пристосування, і переважно використовуються для реалізації політики та її моніторингу. Для прикладу, бази даних державних служб зайнятості в межах ЄС;
- 2. Реєстри сертифікації/ визнання**, засновані на добровільній участі, до яких роботодавців включають на підставі відповідності стандартам інклюзивності. Для прикладу, Disability Confident list у Сполученому Королівстві;
- 3. Інформаційні та мережеві бази даних**, які не мають суворо регуляторного характеру та містять профілі, кращі практики й інструменти для порівняльного аналізу. Для прикладу, довідник Disability:IN, мережі роботодавців МОП, та каталог i-SME.

Реєстри роботодавців та інклюзивних робочих місць є **дедалі важливішим інструментом європейської політики у сфері зайнятості осіб з інвалідністю**, що функціонує на перетині **збору даних, координації на ринку праці та моніторингу політики**. Водночас **їхня ефективність значною мірою залежить від**:

- **чіткої функціональної інтеграції,**
- **обмеженого адміністративного навантаження,**
- **орієнтованості на потреби користувача.**

Успішні моделі, як правило, поєднують збір даних зі стимулами чи визнанням і уникають підходів, орієнтованих виключно на контроль. Системи кращих практик інтегровані в ширші механізми зайнятості та інклюзії. Наприклад, публічні служби зайнятості ЄС безпосередньо інтегрують бази даних роботодавців у системи підбору роботи, послуги з працевлаштування та програми на ринку праці. Аналогічно, Мережа бізнесу та інвалідності МОП (ILO Business

& Disability Network) поєднує дані про роботодавців із рекомендаціями щодо політики, партнерствами та ініціативами з працевлаштування.

## Рекомендації щодо ролі державної служби зайнятості в процесі забезпечення розумного пристосування

Сучасний європейський підхід до інклюзії осіб з інвалідністю підкреслює, що **державні** чи публічні служби зайнятості не повинні бути лише пасивними посередниками, а радше **активними координаторами, фасилітаторами та рушійною силою розумного пристосування**. Тому їхня роль є як **функціональною (надання послуг)**, так і **системною (забезпечення ефективності прав на практиці)**.

Традиційно служби зайнятості відповідали переважно за підбір вакансій, реєстрацію шукачів роботи та базове посередництво на ринку праці. Однак у сучасній європейській практиці їхня **роль значно розширилася та охоплює активну відповідальність за сприяння забезпечення розумного пристосування**. Таким чином, ДСЗ виконують функцію інституцій-посередників між особами з інвалідністю, роботодавцями та системами фінансування і підтримки. Їхня основна діяльність передбачає раннє виявлення потреб у пристосуванні, посередництво між роботодавцем і працівником та підтримку розробки практичних рішень.

Одним із ключових викликів на практиці є те, що багато роботодавців — особливо МСП — не мають достатніх знань про розумне пристосування та досвіду забезпечення інклюзії осіб з інвалідністю. Тому ДСЗ повинні надавати рекомендації та консультаційні послуги, шаблони для планування заходів розумного пристосування, приклади кращих практик, консультації як виїзні, так і дистанційні. **У передових системах ДСЗ функціонують як центри експертизи з питань інклюзії, а не лише як адміністративні органи.**

Критично важливою системною функцією є координація між правом на розумне пристосування та доступом до фінансування (компенсацій, грантів). ДСЗ повинні супроводжувати роботодавців у процедурах фінансування, зменшувати адміністративне навантаження та забезпечувати синхронізацію між строками виконання обов'язку щодо забезпечення пристосування та процесами фінансового затвердження. Без такої координації система ризикує стати фрагментарною.

Якщо конкретний роботодавець не може забезпечити пристосування, ДСЗ повинні визначати альтернативну підходящу зайнятість, підтримувати перехід на нові посади та забезпечувати безперервність можливостей працевлаштування. Ця функція вже відображена у статті 18-1 проєкту Закону, та потребує належної спроможності для її активної реалізації. Важливо, що альтернативне працевлаштування має залишатися субсидіарним заходом, а не замінити забезпечення розумного пристосування. ДСЗ також повинні сприяти збору даних про потреби у пристосуванні та успішні заходи, а також враховувати їх у розробці політики та вдосконаленні системи. Це пов'язує їхню роль із системою реєстру (стаття 17-6).

## ВИСНОВОК

---

Проект Закону становить **прогресивну та комплексну реформу**, спрямовану на посилення права на розумне пристосування та приведення українського законодавства у відповідність до міжнародних стандартів у сфері захисту прав осіб з інвалідністю.

Попри те, що його цілі та велика кількість положень заслуговують на рішучу підтримку, ефективність проекту Закону залежатиме від:

- спрощення процедур,
- зменшення надмірних вимог щодо надання документації,
- уточнення стандартів пропорційності,
- належного та передбачуваного фінансування.

За умови внесення цільових змін і ретельної реалізації проект Закону має потенціал суттєво посилити інклюзію на ринку праці, а також рівність та гідність людей з інвалідністю в Україні.



Європейська соціальна хартія, прийнята в 1961 році та переглянута в 1996 році, є аналогом Європейської конвенції з прав людини у сфері економічних і соціальних прав. Вона гарантує широке коло прав людини, пов'язаних із працевлаштуванням, житлом, охороною здоров'я, освітою, соціальним захистом і добробутом.

Жоден інший правовий документ на загальноєвропейському рівні не передбачає такий всеосяжний і повний захист соціальних прав, як Хартія.

Тому Хартію розглядають як Соціальну конституцію Європи, вона є важливим компонентом структури прав людини на континенті.

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Рада Європи є провідною організацією із захисту прав людини на континенті. Вона складається із 46 держав-членів, зокрема всіх членів Європейського Союзу. Усі держави-члени Ради Європи підписали Європейську конвенцію з прав людини – договір, спрямований на захист прав людини, демократії та верховенства права. Європейський суд з прав людини здійснює нагляд за виконанням положень Конвенції в державах-членах Ради Європи.



European  
Social  
Charter

Charte  
sociale  
européenne

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE